

Herausgeber:
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR
DIE VEREINTEN NATIONEN e.V.
Zimmerstraße 26/27 10969 Berlin
Tel. (030) 259375-0
Fax: (030) 25937529
E-Mail: info@dgvn.de
Web: www.dgvn.de



Nr. 109

Brahimi plus 10:
UN-Friedenssicherung auf
dem Prüfstand
Veranstaltungsdokumentation

Zum Inhalt:

Die vorliegende Publikation dokumentiert die Fachtagung „Brahimi plus 10: UN-Friedenssicherung auf dem Prüfstand“, die am 6. September 2010 in der Berliner Vertretung des Freistaats Bayern beim Bund durchgeführt worden ist. Die Veranstaltung fand unter der Leitung des stellvertretenden DGVN-Vorsitzenden Ekkehard Griep und des DGVN-Forschungsratsmitglieds Prof. Dr. Johannes Varwick statt.

Ergänzend findet sich im Anschluss an die Veranstaltungsdokumentation die vom Deutschen Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen auszugsweise gefertigte Übersetzung des so genannten Brahimi-Berichts (A/55/305–S/2000/809).

Berlin, im Dezember 2010

IMPRESSUM:

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN)
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel. (030) 259375-0
Fax (030) 259375-29
E-Mail: info@dgvn.de
Web: www.dgvn.de
Berlin 2010
ISSN 1614-547X

Die Ziele bleiben die gleichen, die Mängel weitgehend auch: die Peacekeeping-Reform der Vereinten Nationen

Christian Stock*

Zusammenfassung

In zwei Panels diskutierten hochrangige UN-Experten¹ bei der DGVN-Fachtagung „Brahimi plus 10“ am 06. September 2010 in Berlin die Auswirkungen des so genannten Brahimi-Berichts (A/55/305–S/2000/809) auf die Praxis im Feld und auf das System der UN-Friedenssicherung. Die Panelisten stimmten überein, dass Handlungsbedarf besteht, nachdem die quantitativen und qualitativen Anforderungen an die Friedenssicherung der Vereinten Nationen in den letzten Jahren stetig gestiegen sind. Dabei kann der Brahimi-Bericht durchaus als immer noch aktueller strategischer Leitfaden angesehen werden. Zentral ist die Bereitstellung der notwendigen materiellen und politischen Ressourcen durch die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen (UN). Dafür muss der politische Norden sein Engagement ausdehnen und die Kooperation der UN mit Organisationen wie EU, AU oder NATO ausgebaut werden. Außerdem muss man sich auf Seiten der Vereinten Nationen der grundlegenden Frage stellen, was wirklich zur Konfliktlösung beiträgt und dementsprechende erreichbare Ziele formulieren.

Panel I: Kleine Fortschritte und große Enttäuschungen

Die Teilnehmer des ersten Panels waren sich einig, dass die Bedeutung des „Brahimi-Berichts“ auf seiner zutreffenden Problemanalyse und der strategischen Ausrichtung seiner Lösungsvorschläge beruht. Die unmittelbare Wirkung nach der Veröffentlichung ergab sich daraus, so Wolfgang Weisbrod-Weber, dass Lösungen für die damalige Krise des UN-Peacekeeping in Verbindung mit einer hohen Nachfrage nach Friedenssicherung durch die ehrliche und zutreffende Analyse des Berichts katalysiert worden sei, so dass wichtige Durchbrüche erzielt werden konnten. Wenige Vorschläge seien überholt, viele aber noch nicht umgesetzt. Daher seien die Empfehlungen unvermindert aktuell.

Veränderungen im Sekretariat: erfolgreich, aber nicht mehr ausreichend

Im Bereich des Sekretariats wurde in Folge von Brahimi entsprechend der Empfehlungen tatsächlich eine große Zahl neuer Stellen geschaffen. Durch die Verfünfachung des Personals in den Missionen seit der Veröffentlichung des Berichts habe sich jedoch das Verhältnis von Stellen im Hauptquartier zu Stellen im Feld bis heute nicht verbessert, sondern eher verschlechtert, wie Wolfgang Weisbrod-Weber berichtete. Die strukturelle Veränderungen in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department for Peacekeeping Operations, DPKO) seien jedoch sehr zu begrüßen. Neben der Einrichtung der Hauptab-

* Christian Stock ist Doktorand am Lehrstuhl für Politikwissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Nürnberg-Erlangen.

¹ Teilnehmer der Panels waren (in alphabetischer Reihenfolge) Stefan Feller (Leiter European Union Police Mission in Bosnien-Herzegowina), Ekkehard Griep (stellvertretender Vorsitzender der DGVN, Moderation), Peter Schumann (ehem. Staff Member beim UN-Entwicklungsprogramm und im Department of Peacekeeping Operations) und Dr. Wolfgang Weisbrod-Weber (Director, Asia and Middle East Division, Department of Peacekeeping Operations) im Panel 1 sowie Thorsten Benner (Associate Director, Global Public Policy Institute), Prof. Dr. Winrich Kühne (School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University), General a.D. Dr. h.c. Klaus Naumann (Mitglied der Brahimi-Kommission), Michael Freiherr von Ungern-Sternberg (Abteilungsleiter für Vereinte Nationen und Globale Fragen im Auswärtigen Amt) und Prof. Dr. Johannes Varwick (DGVN-Forschungsrat, Moderation) im Panel 2. Die Key-Note hielt Thomas Silberhorn, MdB (Außen- und sicherheitspolitischer Sprecher der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag).

teilung Unterstützung der Feldeinsätze (Department for Field Support, DFS) sei hier die organisatorische Berücksichtigung der Sicherheits- und Justizsektorreform in Form der Einrichtung des Büros für Rechtstaatlichkeit und Sicherheitsinstitutionen (Office of Rule of Law and Security Institutions, OROLSI) zu nennen.

Grundsätzlich könne man auch eine spürbare Änderung der Mentalität feststellen. Jede Resolution des Sicherheitsrates beinhalte heute Ausführungen zum Schutz der Zivilbevölkerung, und auch die notfalls gewaltsame Durchsetzung des Mandats werde heute – wenn auch immer noch umstritten – besser in den Mandaten berücksichtigt.

Mangelnde Unterstützung des UN-Sicherheitsrates

Defizitär sei jedoch nach wie vor die politische Unterstützung des Sicherheitsrates. Am Beispiel Sudan erläuterte Peter Schumann das bisweilen überwiegende Interesse an einem guten Miteinander mit dem Gaststaat gegenüber den Interessen der Mission und ihres Mandates. Diese Einschätzung wurde ergänzt durch andere Beiträge, die den Mangel an einer strategischen Gesamtkonzeption und damit das Fehlen konkreter und realistischer Ziele beklagten.

Im Gegensatz zu einer zentralen Empfehlung der Brahimi-Berichte setze der Sicherheitsrat bei der Mandatierung von Einsätzen die Praxis, Missionen zu beschließen, ohne dass vorher die Ressourcen abgeklärt worden wären, fort. In einigen Fällen – so bei UNAMA, wie Wolfgang Weisbrod-Weber berichtete – verfahren die Missionen im Feld pragmatisch und arbeiteten die Aufträge des Mandats so weit von oben nach unten ab, wie es ihre Kapazitäten zuließen. Nötig, aber selten vorhanden, seien Zielvorstellungen bezüglich des Zustands, der einen tragfähigen Abschluss überhaupt erst möglich macht. Auf dieser Grundlage könnte der richtige Zeitpunkt des Abzugs bestimmt werden.

Ebenfalls eine ungelöste Aufgabe aus dem Brahimi-Bericht ist die schnelle Verlegbarkeit von Peacekeeping-Missionen. Als einziges Beispiel einer Mission, die annähernd innerhalb der geforderten Frist verlegt wurde, nannte Wolfgang Weisbrod-Weber die Aufstockung von UNIFIL im Jahr 2006. Er ergänzte aber, dass dies nicht verbesserten Prozeduren zuzurechnen sei, sondern eher der Beteiligung potenter Truppenstellerstaaten. Peter Schumann bestätigte den Eindruck des Zwei-Klassen-Peacekeepings: Weniger prominente Konflikte würden in der Regel eine sichtbar schlechtere Umsetzung der Brahimi-Empfehlungen aufweisen.

Integration: Fortschritt oder Sackgasse?

Das Thema Integration wurde nicht nur ausführlich, sondern auch kontrovers diskutiert. Die schon erwähnte Änderung in der Geisteshaltung mache sich auch in der alltäglichen Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure des UN-Systems bemerkbar. Wolfgang Weisbrod-Weber berichtete von den „Joint Teams“, zusammengesetzt aus Mitarbeitern der Missionen und verschiedener UN-Agenturen (Sonderorganisationen, Fonds und Programme), die im Feld einen regen gegenseitigen Austausch betreiben würden. Allerdings sei diese Form der Zusammenarbeit abhängig vom guten Willen des beteiligten Personals und nicht vergleichbar mit der ursprünglichen Absicht, über den Leiter des Country-Teams in seiner neuen Funktion als stellvertretender Missionschef die Hilfsorganisationen einzubinden. Dies scheitere daran, dass im Zweifel auf die verschiedenen Hierarchien und Geldgeber Rücksicht genommen werden müsse. Letztere seien über den jeweiligen Einsatz hinaus auch für weitere Missionen wichtig, daher dürfe man es sich nicht mit ihnen verscherzen. Eine weitere Abhängigkeit bestehe zudem von den lokalen Regierungen der Einsatzländer. Wie Peter Schumann erläuterte, könnten diese über ihre Mitsprache bei allen Entwicklungsmaßnahmen nahezu beliebig die Arbeit der Hilfsorganisationen beeinflussen. Hier bestehe die Gefahr, dass Regierungen die UN-internen Schwachstellen der Koordinierung bewusst nutzten, um die Arbeit der Missionen zu sabotieren. Als Beispiel nannte Schumann wiederum Sudan. Dies beeinflusse natürlich auch die Peacekeeping-Mission, wenn sie über integrierte Mechanismen mit den UN-Agenturen verbunden sei.

Stefan Feller gab zu Bedenken, dass eine Art Trade-Off zwischen dem – zu Recht als wertvoll anerkannten Prinzip des ‚Local Ownership‘ – und der Gefahr der Instrumentalisierung der auswärtigen Hilfe gebe. Das sei auch im Bereich der Polizei bemerkbar: auf der einen Seite sei die Einbindung der lokalen Akteure für die Nachhaltigkeit der Mission sehr wichtig. Auf der anderen Seite müsse man immer auf der Hut vor der Durchsetzung von Partikularinteressen sein, die für die Mission als Ganzes problematisch werden könnten.

Eine weitere Schwierigkeit bei der Umsetzung der Integration sei die inkonsistente Haltung des Sicherheitsrats. Peter Schumann beklagte, dass Staaten im Sicherheitsrat auf der Linie des Brahimi-Berichts eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Missionen und den Hilfsorganisationen wünschten, aber außerhalb des Rates die Enge dieser Kooperation kritisierten. Da die Missionen und die Hilfsorganisationen in einem symbiotischen Verhältnis stünden, sei ihre Kooperation für den Erfolg der Konfliktbewältigung notwendig, so Wolfgang Weisbrod-Weber. Als Beispiel für die komplementären Möglichkeiten nannte er die Wahlunterstützung, bei dem Missionen mit politischem Rat helfen und die UN-Agenturen materielle Unterstützung leisten könnten.

Ein Erfolg in puncto Integration sei der Integrated Mission Planning Process (IMPP) im Sekretariat selbst. Auch er spiele sich anders ab, als im Brahimi-Bericht vorgesehen – nämlich zwar unter der organisatorischen, nicht aber der hierarchischen Leitung des DPKO –, würde aber der komplexen Realität der Missionen eher gerecht. Problematisch seien jedoch die hohen Transaktionskosten. Daher gehe man mehr und mehr zur Erstellung so genannter „Integrated Strategic Frameworks“ (ISF) über. Gemeint ist damit eine gemeinsame Beurteilung der Lage in einem Konfliktgebiet, auf deren Basis dann eine Mission und die anschließenden Maßnahmen geplant werden. Der Ansatz greift also noch früher als der IMPP und soll damit die unterschiedlichen Basisperspektiven von Peace-keepern und Peacebuildern ausgleichen helfen: während die Ersten eher die kurze und die mittlere Frist im Blick hätten, richteten Letztere ihr Handeln auf die lange Frist aus. Diese paradigmatische Differenz zu überbrücken, ist das Ziel der ISF.

Diskrepanz zwischen Absicht und Realität: die europäische und deutsche Beteiligung an internationalen Polizeieinsätzen

Im Bereich der Polizeiarbeit zeichnete sich ein gemischtes Bild ab. Auf der einen Seite sei die ‚Standing Police Capacity‘, eine stehende Einheit mit 25 Polizisten, der einzige der vom Brahimi-Bericht geforderten Personal-Pools, der tatsächlich geschaffen wurde. Auf der anderen Seite sei die Einheit in der bestehenden Stärke erst am Beginn. Stefan Feller berichtete von den bislang nicht realisierten Bemühungen, wenigstens eine Erhöhung auf 100 Personen zu erreichen. Insgesamt sei eine starke Divergenz zwischen politischen Absichtserklärungen und der Bereitschaft zur ausreichenden Personalstellung zu beobachten. So sei die Realität auch in der EU weit hinter der Willensbekundung zurückgeblieben, bis zu 5000 Polizisten für den Einsatz im Krisenmanagement zur Verfügung zu stellen, davon 1400 zur schnellen Verlegung innerhalb von 30 Tagen.

Neben Absicht gebliebenen Plänen gibt es jedoch auch tatsächliche Rückgänge. Wie Stefan Feller darlegte, ist ein Rückgang der Beteiligung der EU-27 an der Polizeiarbeit der Vereinten Nationen von 29,8% im Jahr 2000 auf 4,2% im Jahr 2009 zu verzeichnen. Da die EU-Statistik nicht-militärisches Personal in Missionen nicht weiter unterteilt, sei der tatsächliche Anteil an Polizeipersonal noch niedriger anzusetzen. Auch der Anteil Deutschlands habe sich deutlich verringert: Waren im Dezember 2000 noch 455 deutsche Polizeibeamte an Missionen der UN beteiligt, so waren es zehn Jahre später nur noch 17. Es sei dabei nicht einfach von einer Umgruppierung von UN- in EU-Missionen auszugehen, sondern von einer tatsächlichen Reduzierung, erklärte Feller.

Eine grundlegende Schwierigkeit bei der Polizeiarbeit bestehe darin, dass sie – im Vergleich mit militärischen oder Gendarmerie-Einheiten – über keinerlei Projektionsfähigkeit verfüge. Der Umfang der Polizei entspräche also, von einigen Spezialkräften abgesehen, dem nationalen Bedarf. Das Personal müsse weitgehend aus den Polizeien von Bund und

Ländern generiert werden, wo aber aus genannten Gründen kein Überhang bestehe. Vielerorts herrsche stattdessen aufgrund finanzieller Engpässe sogar eine Unterversorgung, so dass es noch schwieriger sei, Personal für internationale Missionen freizustellen.

Die Frage nach den Veränderungen bei der Finanzierung von Missionen wurde nur kurz angesprochen, da sich hier nichts geändert hat: Die Missionen werden nach wie vor (mit zwei schon lange bestehenden Ausnahmen) aus Sonderhaushalten finanziert. Dies sei jedoch, so Wolfgang Weisbrod-Weber, nicht unbedingt ein Nachteil, da der reguläre Haushalt sehr unflexibel sei.

Abschließend wurde die Frage in die Runde gegeben, wie lange eine Peacekeeping-Mission dauern dürfe. Das sei prinzipiell nicht die zentrale Frage, so der Tenor. Stattdessen müsse gefragt werden: Was ist das Ziel und welche Strategie führt dorthin? Die Antwort darauf ergäbe dann die Dauer. Wolfgang Weisbrod-Weber äußerte, dass sieben Jahre eigentlich eine Dauer wäre, die zumindest einen realen Bezug aufweise. So lange dauere die Ausbildung von Richtern, Polizei und anderem Justizpersonal. Letztlich ginge es aber darum, dass man herausfände, welche Situation „gut genug“ sei – und nicht was gut an sich wäre.

Key Note: Deutsches Interesse an erfolgreicher Friedenssicherung und die Verantwortung der Regionalorganisationen

Thomas Silberhorn, MdB, analysierte in seiner Key Note die Rolle der Vereinten Nationen bei der Friedenssicherung und die deutsche Beteiligung. Grundsätzlich habe Deutschland ein großes Interesse an einer starken und effizienten Weltorganisation, und ein wichtiger Gradmesser dafür sei die Friedenssicherung. Strukturell sah er einen Konflikt zwischen jenen, die Truppen und Ausrüstung stellen, und jenen die die Entscheidungen treffen. Letztere, und darunter insbesondere der Sicherheitsrat, seien besonders gefordert.

Deutschland sei schon aufgrund seiner hohen finanziellen Beiträge an einem Gelingen der Friedenssicherung interessiert. Daraus könne man aber nicht schließen, dass sich Deutschland auch personell überall beteilige. „Wir werden uns immer nur selektiv beteiligen können“, so Silberhorn. Zur Verbesserung des Peacekeeping empfahl Silberhorn insbesondere die bessere Zusammenarbeit mit den Regionalorganisationen. Dies würde dem Prinzip der Subsidiarität am ehesten gerecht und sollte das bevorzugte Vorgehen sein. Wo es nicht möglich sei, so Silberhorn, sollten die Vereinten Nationen „nachsteuern“, so wie dies in Form der Hybridmission UNAMID geschehen sei. Die Rolle des Westens und dabei natürlich auch Deutschland sei es, Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten.

Für die Entscheidung, eigene Truppen einzusetzen, müssten einige Punkte immer wieder kritisch geprüft werden. Dazu zählten auch das sicherheitspolitische Interesse Deutschlands, die Begrenztheit des Einsatzes in Zeit, Raum und Umfang sowie die Sicherheit des deutschen eingesetzten Personals.

Panel II: „Das Glas ist halb leer...“

Wie auch im ersten Panel wurde zunächst darüber gesprochen, wie die Wirkung des Brahimi-Berichts auf die Praxis der UN-Friedenssicherung zu bewerten sei.

Winrich Kühne vertrat die Auffassung, dass es schwer sei, eine Verbesserung gegenüber der Lage vor Erscheinen des Berichts im Jahr 2000 festzustellen. Eher hätten sich manche Dinge sogar verschlechtert. Dennoch besitze der Bericht große strategische Bedeutung. Dies verdanke er zu einem guten Teil der Tatsache, dass hier der „konzeptionelle Durchbruch“ bei der Frage der Robustheit gelungen sei. Und dennoch: die Frage, wie Robustheit konkret in Handlungen umzusetzen ist, werde in der Praxis häufig unterschiedlich beantwortet, je nach Herkunft und Persönlichkeit der Verantwortlichen. Problematisch sei

hierbei, dass die maßgeblichen Doktrinen, beispielsweise von NATO (2001) und Vereinten Nationen (2008), in der Frage der Robustheit weit auseinander gingen. Hinzu komme, so Kühne, die Weigerung der Amerikaner, eine doktrinale Trennlinie zwischen robustem Peacekeeping und Kriegführung zu ziehen.

Zankapfel Robustheit, Feigenblatt Integration?

Und auch wenn die Frage des Schutzes von Zivilisten keine ausschließlich militärische Angelegenheit sei, „treibt sie die Frage der Robustheit auf die Spitze“, so Kühne. Erst wenn das Konzept der Robustheit klarer werde, könne auch der notfalls gewaltsame Schutz der Zivilbevölkerung gewährleistet werden. Insgesamt sei ein Trend zu beobachten, rhetorisch mit größeren Schritten voranzuschreiten, als dies realistisch machbar sei (Bsp. Schutzverantwortung). „Die Blauhelme vor Ort müssen dies ausbaden“, mahnte Kühne.

Beim Thema Integration äußerte sich Winrich Kühne skeptisch. Er erinnerte daran, dass schon die UNTAC und die ONUMOZ in den frühen neunziger Jahren integrierte Missionen gewesen waren. Wenn Integration heute selten gut umgesetzt anzutreffen sei, sei das „kein lessons learned-Problem“, sondern ein strukturelles: „die Explosion der Aufgaben, der Anzahl der Akteure und die Bürokratisierung der Strukturen.“ Dies führe dazu, dass die Missionen 80% ihrer Zeit für Verwaltung und Koordination und nur 20% für die Erfüllung ihres Mandats aufwendeten. „Integration ist eine Sackgasse – in der Welt, so wie sie ist“, resümierte Kühne. Anstatt immer komplexer zu werden, müsse man zu einer Vereinfachung der Aufgaben, Strukturen und Prozesse kommen.

Klaus Naumann berichtete von den Schwierigkeiten bei der Implementierung von Berichten externer Kommissionen. Grundsätzlich sei von einer Abneigung gegenüber Forderungen, die solche Berichte üblicherweise enthalten, auszugehen. Das Motto, so Naumann, scheine dabei zu sein: „Das ist nicht hier erfunden worden, das kann gar nicht gut sein.“ Auch der Brahimi-Bericht sei auf Widerstand im UN-Sekretariat gestoßen. Motive auf Seiten der Mitgliedstaaten seien unter anderen die Bevorzugung des traditionellen Peacekeepings „zur Finanzierung überdimensionierter Armeen“, aber vor allem Bedenken gegenüber dem Konzept der Robustheit gewesen. Dabei seien es vor allem „jugendliche“ Staaten in Südamerika und Afrika, die sich aufgrund ihres strengeren Souveränitätsbegriffs ablehnend verhalten hatten. Aber auch China und Russland mit ihrer „manischen Voreingenommenheit“ gegen Einmischung von außen aus Angst vor Präzedenzfällen.

Trotz dieser Widerstände sei der Brahimi-Bericht aber im Allgemeinen gut aufgenommen worden. Wichtige Veränderungen im Sekretariat wären ohne den Bericht wohl nicht angegangen worden, meinte Naumann. Sein Zwischenfazit: „Berichte stoßen an die Grenzen nationaler Interessen – aber wo wären wir ohne Brahimi?“

Schwierige Konfliktumgebungen

Thorsten Benner bestätigte die positiven Veränderungen im Sekretariat. Er bezeichnete dies als einen „Professionalisierungsschub“, der vom Brahimi-Bericht und in seiner Folge der „Peace Operations 2010“-Agenda ausgelöst worden sei. Es sei jedoch „tragisch“, dass die Ausdehnung und intensivere Beanspruchung des Peacekeepings diese Erfolge wieder überkompensiert hätten. Zwar gäbe es durchaus einige erfolgreiche Missionen. Diese seien jedoch oft klein und nicht entscheidend. Wichtiger seien Sudan und Kongo. Die Situationen dort seien aber nur sehr „euphemistisch als „post-conflict“ zu charakterisieren“. Die ambitionierten Ziele, die mittlerweile in den Mandaten stünden, könnten dort nicht erfüllt werden. Zu der bisweilen mangelhaften Ausstattung der Missionen kämen Probleme vor Ort. So scheitere beispielsweise die Unterstützung des politischen Prozesses bisweilen an einem Mangel glaubwürdiger ‚Local Owners‘. Im Polizei- und Justizbereich seien in Konfliktgebieten häufig nicht die Grundlagen vorhanden, um ein selbsttragendes Rechtssystem zu etablieren. Noch schwieriger sei es, den Schutz von Zivilisten garantieren zu wollen. Dies sei häufig einfach unrealistisch.

Thorsten Benner sah darüber hinaus eine fortbestehende Spannung zwischen den Geldgebern und den Truppenstellern. Bei Letzteren seien durchaus nicht alle allein aus finanziellen Gründen engagiert – insbesondere die größten Truppensteller wie Indien und Nigeria. Diese Mitgliedstaaten überlegten es sich gut, ob sie ihr Engagement in gleichem Umfang fortsetzen sollten. Konsequenz sei es daher, dass der Westen – und damit auch Deutschland – ein größeres Engagement an den Tag lege. In New York böten der temporäre Sitz im Sicherheitsrat 2011/12 und die Arbeit von Botschafter Peter Wittig eine Chance; sie müsse aber auch von Politik und Öffentlichkeit in Deutschland unterstützt werden.

Deutschlands ambivalente Rolle in der Friedenssicherung

Eine Kernfrage des zweiten Panels war die Bewertung der deutschen Beteiligung an UN-Friedenseinsätzen. Hier wurde diskutiert, ob die deutsche Beteiligung mangelhaft sei oder ob eine Verengung der Perspektive auf das UN-Peacekeeping dem Engagement Deutschlands insgesamt im Bereich der Friedenssicherung nicht gerecht wird. Der Ausgangspunkt der Debatte war die Tatsache, dass Deutschland nur einen sehr geringen personellen Beitrag zu UN-Peacekeeping-Missionen leistet. Im September 2010 waren dies mit 276 Personen nur 4% des insgesamt in internationalen Missionen entsandten Militärpersonals.

Michael von Ungern-Sternberg wandte dagegen ein, dass Deutschland seine „komparativen Vorteile“ nutze und sich stark im zivilen Bereich engagiere. Dazu seien die „Capacity-Building“-Maßnahmen in Afrika zu zählen, beispielsweise die Ausbildung senegalesischer Polizisten für den Einsatz in Sudan oder die Ausstattung burundischer Soldaten für ihre Aufgaben bei AMISOM in Somalia. Auch die momentan geprüfte Beteiligung des Technischen Hilfswerks bei einer im Aufbau befindlichen „Standing Engineering Capacity“ der Vereinten Nationen und die geplante Bildung von Auslandshundertschaften der Polizei verdeutlichten das in Deutschland vorhandene Bewusstsein für die zivilen Aspekte der Friedenssicherung. Auch das finanzielle Engagement Deutschlands – aktuell ca. 500 Mio. US-Dollar vom gesamten Peacekeeping-Budget der UN in Höhe von 7,8 Mrd. US-Dollar –, werde oft zu unrecht schlecht geredet. Eine Ausnahme und daher hervorzuheben sei zudem, dass Deutschland seine Beiträge pünktlich bezahle.

Die vom Sicherheitsrat mandatierten Missionen, in der der größte Teil deutscher Auslandskontingente entsandt wird, stellten zudem eine deutliche Entlastung für die UN dar – und „sie sind qualitativ gut“, so von Ungern-Sternberg. Winrich Kühne stimmte dem zu und ergänzte, dass man in anderen Staaten auch das eigene Engagement als Ganzes sehen würde und nicht nur den UN-Ausschnitt. Als Problematisch erachtete Michael von Ungern-Sternberg hingegen die mangelhafte Einbeziehung der Stakeholder in die relevanten Entscheidungsprozesse. ‚Stakeholder‘ meint hier jene Staaten, die die Ressourcen für das Peacekeeping bereitstellen. Dem stünde gegenüber, dass Sekretariat und Sicherheitsrat ihre eigenen Aktivitäten seit Jahren ausweiteten. Es sei Aufgabe des Sicherheitsrats, mehr auf diese Staaten zuzugehen. Auch bei der Zusammenarbeit mit der Peacebuilding Commission bestünden Defizite. „Die Peacebuilding Commission müsste viel stärker in die Beratung über Peacekeeping-Mission [und] über Mandate einbezogen werden“, forderte von Ungern-Sternberg. Bezüglich des Potenzials der Peacebuilding-Commission war Winrich Kühne weniger zuversichtlich. Sie habe aber auch noch nicht die Möglichkeit gehabt, sich zu beweisen.

„Die Bilanz ist gemischt...“

Die immer wieder zu hörende Dichotomie von Geldgebern (dem Westen) und denjenigen, die das Blut ihrer Soldaten opfern würden, sei nicht angemessen, so Kühne. Denn die UN-geführten Missionen seien in der Regel weniger verlustreich als andere, wie zum Beispiel ISAF in Afghanistan. Im Prinzip sei die Kritik am schwachen deutschen Engagement bei UN-Missionen aber berechtigt, bilanzierte Kühne. In Deutschland neige man dazu, eigene Anstrengungen übermäßig schönzureden. Man könne nicht davon sprechen, dass die Lage im Hinblick auf Qualität und Quantität der deutschen Anstrengungen zufriedenstellend sei. „Die Bilanz ist gemischt. [...] Wir haben unsere Hausaufgaben mindestens so zu machen wie die UN selbst.“

Klaus Naumann hingegen warnte davor, dass Deutschland sich zu schlecht verkaufe und durch Zögern Zeit und damit Einfluss verlöre. Die Kritik an der Zusammenarbeit von Auswärtigem Amt und Bundesverteidigungsministerium ließ Naumann so nicht gelten. Natürlich gebe es divergierende Interessen und Vorstellungen, vor allem wenn die Ministeriumsspitzen unterschiedlichen Koalitionsparteien angehörten. Dennoch sei die Zusammenarbeit „im Allgemeinen recht gut“. Dennoch bestünden natürlich auch verschiedene Aufgaben, die in unterschiedlichen Auffassungen zum Peacekeeping zum Ausdruck kämen. So müsse das Verteidigungsministerium die Durchhaltefähigkeit ebenso im Blick behalten (was die Bereitstellung des dreifachen Personalvolumens für Missionen bedeute) wie die Sicherheit der Truppe. Hierzu gehöre immer auch die Möglichkeit der Evakuierung im Notfall, die außerhalb des Verteidigungsministeriums kaum Beachtung fände.

Deutschlands Rolle in Standby-Forces wie der mittlerweile eingestellten SHIRBRIG, wurde kurz diskutiert. Die Panelisten sprachen sich für solche Einheiten aus und mahnten an, dass bestehende Konzepte noch besser unterstützt werden sollten. Auf der einen Seite sind das die EU-Battlegroups, deren potenziellen Einsatz in UN-Friedensmissionen Winrich Kühne ins Gespräch brachte. Auf der anderen Seite müsse man auch die Staaten der Afrikanischen Union beim Aufbau der regionalen Standby-Brigaden unterstützen.

Ansprüche an Ziele senken, Ansprüche an Regionalorganisationen steigern

Ein weiteres Thema in diesem Panel war die Überdehnung des Peacekeepings, der so genannte „Overstretch“, und welche Konsequenzen daraus zu ziehen seien. Zur Auflösung der Überdehnung zwischen den verfügbaren Ressourcen, den Zielen und der Chance zur Mandaterfüllung gebe es nach Thorsten Benner nur eine Möglichkeit: „Wir müssen uns ganz ehrlich und ohne Scheu die Frage stellen: Was ist gut genug?“ Das beziehe sich auf die Ziele des Peacekeepings, aber auch auf die Ressourcen. Die Antwort könne aber „einige hässliche Kompromisse beinhalten“, gab Benner zu bedenken. Möglicherweise müsse man sich bisweilen mit ungeliebten Machthabern arrangieren und gute Miene zum bösen Spiel machen.

Kühne stimmte der Problemperspektive des „Overstretch“ zwar im Prinzip zu, warnte aber davor zu glauben, dass mehr gleich besser wäre. Stattdessen müssten grundsätzlichere Fragen gestellt werden: Was hilft wirklich dabei, einen Konflikt zu lösen? Welche Ziele sollten dementsprechend verfolgt werden? Was kann von außen bewirkt und was sollte besser lokalen Akteuren überlassen werden? Nach Kühne sind die Möglichkeiten, von außen Einfluss zu nehmen, geringer, als man im Westen gemeinhin annehme. Zudem betonte er die Rolle der Öffentlichkeit: „Friedenseinsätze, die nicht von der Öffentlichkeit getragen werden, stehen auf verlorenem Posten“, betonte Kühne. In diesem Zusammenhang wies er an den Beispielen Kongo und Tschad auf den Trend hin, dass Friedensmissionen zunehmend von den lokalen Regierungen abgelehnt und mehr oder weniger direkt ausgewiesen würden.

Michael von Ungern-Sternberg erörterte drei Ansätze, mit dem „Overstretch“ umzugehen. Der erste heißt Reduktion. In der Tat gebe es Anzeichen, dass man hier etwas Spannung herausnehmen könne, weil einige Missionen – u. a. in Tschad, Liberia und Kongo – im kommenden Jahr nicht mehr vorhanden seien oder erheblich verringert würden. Eine zweite Möglichkeit bestehe darin, die Komplexität der Missionen zu reduzieren. Es sei aber nicht wahrscheinlich, dass dies ein gangbarer Weg wäre, da man die Einbeziehung vieler Themen – beispielsweise Kinder in bewaffneten Konflikten, Frauen oder Rechtsstaatlichkeit – nicht einfach revidieren könne. Michael von Ungern-Sternberg favorisierte einen dritten Ansatz: die Einbeziehung anderer Akteure, namentlich die Regionalorganisationen. Das würde auch dem Ansehen der UN helfen, denn „müssen die unangenehmsten Themen immer vor der Tür der UN abgelegt werden?“ Zudem sei beispielsweise die Afrikanische Union durchaus gewillt, die Konflikte auf ihrem Kontinent selbst zu lösen. Die bestehenden Defizite bei den Fähigkeiten wiederum wären ein Fall für Hilfe von außen, so von Ungern-Sternberg.

Vorbild Afrika

Die verbesserten Fähigkeiten verschiedener afrikanischer Staaten wie beispielsweise Südafrika und Nigeria wurden von den Diskutanten angesprochen. Insbesondere sei der öffentliche Diskurs über Friedenssicherung viel weiter vorangeschritten als in anderen Teilen der Welt. Dies sei verbunden mit einer Bereitschaft, sich zu engagieren: „Wir müssen die Afrikaner nicht zum Jagen tragen“, betonte Winrich Kühne. Klaus Naumann bezeichnete deren Ansatz, die Standby-Brigaden regional zu organisieren, als „viel intelligenter“ als das europäische Konzept der Battlegroups. Er ergänzte, dass auch Regionen wie das momentan stark aufrüstende Südamerika eine größere Rolle bei der Friedenssicherung spielen könnten.

In jedem Fall müsse man die Ressourcensteller mehr in die Entscheidungsprozesse im Kontext von Friedensmissionen einbeziehen, so Michael von Ungern-Sternberg. Denn es sei „common sense“, dass Leistung und Verantwortung gekoppelt sein müssten: „Wenn diese Länder einen politischen Preis für ihren Einsatz zahlen, muss das auch belohnt werden.“

Klaus Naumann wies darauf hin, dass die Zukunft noch unruhiger werden würde und das Gewaltmonopol des Staates zunehmend verloren ginge. Auf diese Veränderungen, die die sicherheitspolitischen Anforderungen noch komplexer machten, seien wir noch nicht vorbereitet.

In einer abschließenden Fragerunde wurden die Panelisten gebeten, zwei explizite Wünsche für die Verbesserung der UN-Friedenssicherung zu nennen.

Die Wunschliste: Mehr Kooperation, mehr Realismus, mehr Konsequenz

Michael von Ungern-Sternberg sah besonderen Bedarf bei der Verzahnung von Peacekeeping, Peacebuilding und Entwicklung. Das Problem sei zwar erkannt, aber man sei hier noch nicht wirklich weiter gekommen. Die Existenz der Peacebuilding Commission sei schon ein guter Anfang, aber es bestehe die Gefahr, alle Hoffnung – und damit alle Verantwortung – an diesem einen Gremium festzumachen. Außerdem wäre eine bessere Zusammenarbeit mit regionalen und anderen Staatenorganisationen wünschenswert. Bei der Zusammenarbeit mit NATO und EU habe es zunächst einige Probleme gegeben, die mit Berührungspunkten seitens der Vereinten Nationen, aber auch mit der sich entwickelnden Aufgabenteilung EU-NATO zusammengehangen hätten. Hier seien aber schon einige Fortschritte gemacht worden. Mit der AU bestehe ein wichtiges Problem bei den Finanzierungsfragen. Sie stehe nämlich auf dem Standpunkt, dass Friedenssicherung Aufgabe der UN sei und daher auch von ihnen bezahlt werden müsse. Gegen eine solche Art von „Blankoscheck“-Politik gebe es Widerstände im Sekretariat und im Sicherheitsrat. Dieses Problem müsse gelöst werden sei nötig, um das Potenzial der AU voll zu entfalten.

Thorsten Benner mahnte an, dass das absehbare ‚natürliche‘ Sinken des Umfangs an UN-Peacekeeping in der nächsten Zeit nicht zu einer Kürzung der Mittel führen dürfe, die für die weitere Professionalisierung des Apparats benötigt würden. Bedarf bestehe immer noch bei der Analyse- und Frühwarnkapazität, bei der Anwerbung und Förderung qualifizierten Personals, bei der Doktrinentwicklung sowie den Fähigkeiten in den Bereichen institutionelles Lernen und Evaluierung. Außerdem wünschte sich Benner eine „ehrliche und realistische Debatte“ über die Ausbalancierung von Zielen und Ressourcen, insbesondere bezüglich des Institutionenaufbaus und des Schutzes von Zivilisten. Dabei solle und könne Deutschland eine wichtige Rolle einnehmen.

Klaus Naumann ging mit seiner ersten Forderung in eine ähnliche Richtung: Der Begriff der „Vernetzten Sicherheit“ müsse endlich mit Inhalt gefüllt werden. Und als nächstes müssten die Mittel bereitgestellt werden, um diesen Inhalt auch in die Realität umzusetzen. Dabei ginge es nicht nur um die überfällige Reform der Bundeswehr, sondern auch um die Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz im Ausland, um Polizei sowie uniformierte Polizei wie Gendarmerie oder Carabinieri. Ziel müsse es sein, so Naumann, dass Deutschland „rasch handlungsfähig“ würde. Darüber hinaus müsse

man sich in Deutschland darüber klar werden, welche Regionen der Welt von besonderer sicherheitspolitischer Bedeutung seien und wie man dort handeln wolle. Nach der Auffassung Naumanns sind dies der erweiterte Nahe Osten und Afrika. Die Aufgabe der Politik sei es, einer „risikoentwöhnten und das Risiko verdrängenden Bevölkerung“ klar zu machen, dass die nationalen Interessen in einer globalisierten Welt auch von weiter entfernten Konflikten berührt würden.

Winrich Kühne richtete seine Forderung nach einem neuen Verhältnis zum Zeithorizont von Friedenseinsätzen an Politik, Medien und Öffentlichkeit. Man müsse mehr Wert auf kluge Abzugsstrategien als auf fixe Exit-Daten legen. Im Zweifel gelte: „Lieber länger als kürzer, denn, wenn es kaputt geht, wird es viel teurer.“ Zum zweiten äußerte er die Hoffnung, dass der Westen Afghanistan nur mit einem blauen Auge verlassen möge – und nicht mit zwei. Denn dieser Konflikt beherrsche hierzulande die Diskussion über Friedenssicherung und sei damit entscheidend für die Zukunft.

Zusammenfassung der wichtigsten Empfehlungen

Panel I

- Die Vorschläge des Brahimi-Berichts sind konzeptionell richtig und sollten auch zehn Jahre nach der Veröffentlichung als Richtschnur für weitere Reformen des UN-Peacekeepings herangezogen werden.
- Die Unterstützung der Mitgliedsstaaten darf nicht verringert werden, im Gegenteil: bei der Bereitstellung von Personal und Material bestehen nach wie vor große Defizite. Die EU sollte dabei vor allem ihre Polizeistützung erhöhen.
- Der Sicherheitsrat muss die Mahnung Brahimis ernst nehmen, klare, glaubwürdige und erfüllbare Mandate zu erteilen. Außerdem muss er auch außerhalb der Resolutionen kohärent für die Mandate eintreten.
- Die Formulierung klarer Strategien und Ziele ist nicht nur für die Glaubwürdigkeit der Missionen, sondern auch als Grundlage für eine bessere Integration der Akteure des UN-Systems notwendig.
- Der Grad der Integration einer Mission muss grundsätzlich gegen den Koordinierungsaufwand abgewogen werden. Vielversprechend ist die Erstellung von „Integrated Mission Frameworks“ als Ausgangspunkt für die Planungen verschiedener Akteure.

Panel II

- Der Begriff der Robustheit im Kontext der Friedenssicherung muss konkretisiert werden, um eine belastbare Basis für darauf aufbauende Konzepte wie das des Schutzes von Zivilisten zu schaffen.
- Es bedarf einer nüchtern geführten Diskussion über die Ausgewogenheit von Zielen, verfügbaren Ressourcen und der Realisierbarkeit von Mandaten.
- Regionale Organisationen wie die Afrikanische Union müssen in die Lage versetzt werden, ihren Willen zur Konfliktlösung in Zusammenarbeit mit den UN zu realisieren.
- Die vertikale Integration von Peacekeeping, Peacebuilding und Entwicklung muss weiter entwickelt werden. Wichtig sind dabei die Fragen: a) Was kann von externen Akteuren geleistet werden? b) Was müssen lokale Akteure leisten? c) Was ist gut genug in der jeweiligen Situation?
- Die Zusammenarbeit zwischen den Stakeholdern in der Friedenssicherung und den Akteuren, die die wesentlichen Entscheidungen in diesem Bereich treffen, muss verbessert werden.
- In Deutschland braucht es eine offene Diskussion über Interessen, Ziele und die Ressourcen, die man bereit ist, zur Verfügung zu stellen. Dabei müssen alle Formen des Engagements – militärisch und zivil – und auch alle Rahmenbedingungen – unter dem Dach UN oder anderer Organisationen – berücksichtigt werden.



Generalversammlung Sicherheitsrat

Verteilung: Allgemein
21. August 2000

Deutsch
Original: Englisch

Generalversammlung
Fünfundfünfzigste Tagung
Tagesordnungspunkt 87 der vorläufigen Tagesordnung*
Umfassende Überprüfung aller Teilaspekte des
Fragenkomplexes der Friedenssicherungseinsätze

Sicherheitsrat
Fünfundfünfzigstes Jahr

**Gleichlautende Schreiben des Generalsekretärs vom 21. August 2000
an den Präsidenten der Generalversammlung und den Präsidenten des
Sicherheitsrats**

(AUSZUGSWEISE ÜBERSETZUNG)

* A/55/150.

Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen

Inhalt

	Ziffer	Seite
Zusammenfassung.....		vi
I. Die Notwendigkeit von Reformen	1-8	15
II. Doktrin, Strategie und Entscheidungsprozesse für Friedensmissionen.....	9-83	16
A. Bestimmung der Komponenten von Friedensmissionen	10-14	16
B. Vergangene Erfahrungen	15-28	17
C. Implikationen für vorbeugende Maßnahmen.....	29-34	19
<i>Zusammenfassung der Hauptempfehlungen zur Konfliktprävention.....</i>	34	20
D. Implikationen für die Friedenskonsolidierungsstrategie	35-47	20
<i>Zusammenfassung der Hauptempfehlungen zur Friedenskonsolidierung.....</i>	47	22
E. Implikationen für die Doktrin und Strategie der Friedenssicherung.....	48-55	23
<i>Zusammenfassung der Hauptempfehlung zur Doktrin und Strategie der Friedenssicherung.....</i>	55	24
F. Klare, glaubwürdige und erfüllbare Mandate	56-64	24
<i>Zusammenfassung der Hauptempfehlungen zu klaren, glaubwürdigen und erfüllbaren Mandaten.....</i>	64	25
G. Fähigkeiten auf dem Gebiet der Sammlung und Analyse von Informationen und der strategischen Planung	65-75	26
<i>Zusammenfassung der Hauptempfehlung betreffend Information und strategische Analyse</i>	75	27
H. Probleme bei der zivilen Übergangsverwaltung	76-83	27
<i>Zusammenfassung der Hauptempfehlung zur zivilen Übergangsverwaltung</i>	83	29
III. Fähigkeit der Vereinten Nationen zur raschen und wirksamen Verlegung von Missionen.....	84-169	29
A. Definition des Begriffs der "raschen und wirksamen Verlegung"	86-91	29
<i>Zusammenfassung der Hauptempfehlung zu den Dislozierungsfristen.....</i>	91	30
B. Wirksame Missionsführung	92-101	30
<i>Zusammenfassung der Hauptempfehlungen zur Missionsführung</i>	101	31
C. Militärpersonal.....	102-117	32
<i>Zusammenfassung der Hauptempfehlungen betreffend das Militärpersonal.....</i>	117	34
D. Zivilpolizei.....	118-126	34
<i>Zusammenfassung der Hauptempfehlungen betreffend die Zivilpolizei.....</i>	126	36

	Ziffer	Seite
E. Ziviles Fachpersonal.....	127-145	36
1. Fehlen von Verfügungsbereitschaftssystemen zur Deckung unerwarteter oder rasch ansteigender Bedarfsspitzen.....	128-132	36
2. Schwierigkeiten, die besten externen Bewerber zu gewinnen und auf Dauer zu binden	133-135	37
3. Personalknappheit auf der mittleren und höheren Ebene in den Bereichen Verwaltung und Unterstützung.....	136	38
4. Pönlisierung der Entsendung ins Feld	137-138	38
5. Laufbahngruppe Felddienst nicht mehr zeitgemäß.....	139-140	38
6. Fehlen einer umfassenden Strategie für die Personalausstattung von Friedensmissionen.....	141-145	39
<i>Zusammenfassung der Hauptempfehlungen über zivile Fachkräfte</i>	145	39
F. Fähigkeiten auf dem Gebiet der Öffentlichkeitsarbeit	146-150	40
<i>Zusammenfassung der Hauptempfehlung über rasch einsetzbare Kapazitäten auf dem Gebiet der Öffentlichkeitsarbeit</i>	150	40
G. Logistische Unterstützung, Beschaffungsprozess und Ausgabenverwaltung	151-169	40
<i>Zusammenfassung der Hauptempfehlungen über die logistische Unterstützung und Ausgabenverwaltung</i>	169	43
IV. Amtssitzressourcen und -strukturen für die Planung und Unterstützung von Friedenssicherungseinsätzen	170-245	43
A. Personalausstattung und Finanzierung der Unterstützungsdienste für Friedenssicherungseinsätze am Amtssitz	172-197	44
<i>Zusammenfassung der Hauptempfehlungen über die Finanzierung der Unterstützung der Friedenssicherungseinsätze durch den Amtssitz</i>	197	49
B. Schaffung integrierter Missionsarbeitsstäbe.....	198-217	49
<i>Zusammenfassung der Hauptempfehlung über die integrierte Planung und Unterstützung von Missionen.....</i>	217	52
C. Sonstige in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze erforderliche Struktur- anpassungen.....	218-233	52
1. Abteilung Militärpersonal und Zivilpolizei	219-225	52
2. Abteilung Verwaltung und Logistik der Feldeinsätze	226-228	53
3. Gruppe für Erfahrungsauswertung	229-230	54
4. Das hochrangige Leistungspersonal.....	231-233	54
<i>Zusammenfassung der Hauptempfehlungen zu sonstigen Strukturanpassungen in der Hauptabteilung für Friedenssicherungseinsätze</i>	233	54

	Ziffer	Seite
D. Erforderliche Strukturanpassungen außerhalb der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze	234-245	55
1. Operative Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit	235-238	55
<i>Zusammenfassung der Hauptempfehlung zu Strukturanpassungen bei der Öffentlichkeitsarbeit</i>	238	55
2. Unterstützung der Friedenskonsolidierung in der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten	239-243	55
<i>Zusammenfassung der Hauptempfehlungen für die Unterstützung der Friedenskonsolidierung in der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten</i>	243	56
3. Unterstützung von Friedensmissionen im Amt des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte	244-245	56
<i>Zusammenfassung der Hauptempfehlung zur Stärkung des Amtes des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte</i>	245	56
V. Friedensmissionen im Informationszeitalter	246-264	56
A. Informationstechnik bei Friedensmissionen: strategische und politische Probleme	247-251	57
<i>Zusammenfassung der Hauptempfehlung zu Strategie und Leitlinien im Bereich der Informationstechnik</i>	251	57
B. Instrumente für das Wissensmanagement	252-258	58
<i>Zusammenfassung der Hauptempfehlungen zu informationstechnischen Instrumenten in Friedensmissionen</i>	258	58
C. Verbesserung der Aktualität der internetgestützten Öffentlichkeitsarbeit	259-264	59
<i>Zusammenfassung der Hauptempfehlung zur Aktualität der internetgestützten Öffentlichkeitsarbeit</i>	263	59
VI. Mögliche Probleme bei der Umsetzung der Empfehlungen	265-280	59
Anhänge		
I. Mitglieder der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen		63
II. Referenzmaterial		65
III. Zusammenfassung der Empfehlungen		68

Zusammenfassung

Die Vereinten Nationen wurden gegründet, um, mit den Worten ihrer Charta, "künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren". Diese Herausforderung anzunehmen ist die wichtigste Aufgabe der Organisation, und an ihr werden auch die Völker, denen die Vereinten Nationen dienen, die Leistungen der Organisation in erheblicher Weise messen. Während des vergangenen Jahrzehnts sind die Vereinten Nationen (VN) wiederholt an dieser Herausforderung gescheitert, und auch heute sieht die Lage nicht besser aus. Ohne ein erneutes Engagement der Mitgliedstaaten, ohne tiefgreifende institutionelle Reformen und ohne eine höhere finanzielle Unterstützung werden die Vereinten Nationen die entscheidenden Friedenssicherungs- und Friedenskonsolidierungsaufgaben nicht bewältigen können, die ihnen von den Mitgliedstaaten in den kommenden Monaten und Jahren übertragen werden. Es gibt viele Aufgaben, deren Erfüllung von den VN-Friedenstruppen nicht verlangt werden sollte, und viele Orte, an die sie nicht geschickt werden sollten. Sobald jedoch die Vereinten Nationen ihre Truppen zur Wahrung des Friedens aussenden, müssen sie auch darauf vorbereitet sein, den hartnäckigen Kräften von Krieg und Gewalt entgegenzutreten, und müssen über die Fähigkeit und die Entschlossenheit verfügen, diese Kräfte zu besiegen.

Der Generalsekretär hat die Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen, deren Mitglieder über große Erfahrung in den verschiedensten Bereichen der Konfliktprävention, der Friedenssicherung und der Friedenskonsolidierung verfügen, gebeten, die Schwachstellen des bestehenden Systems zu analysieren und freimütige, konkrete und realistische Reformempfehlungen abzugeben. Unsere Empfehlungen konzentrieren sich nicht nur auf den politischen und strategischen Bereich, sondern außerdem, vielleicht sogar in stärkerem Maße, auch auf die operativen und organisationsbezogenen Erfordernisse.

Wenn vorbeugende Initiativen Spannungen abbauen und Konflikte erfolgreich verhindern sollen, benötigt der Generalsekretär die unzweideutige, feste und nachhaltige politische Unterstützung der Mitgliedstaaten. Außerdem können, wie die Vereinten Nationen während des vergangenen Jahrzehnts wiederholt und auf bittere Weise erfahren mussten, auch noch so gute Absichten nicht die grundlegende Fähigkeit ersetzen, glaubhaft Stärke zu demonstrieren, wenn insbesondere komplexe Friedenssicherungseinsätze erfolgreich sein sollen. Militärische Stärke allein kann jedoch keinen Frieden schaffen; sie kann lediglich einen Raum schaffen, in dem auf den Frieden hingearbeitet werden kann. Die von der Sachverständigengruppe empfohlenen Veränderungen werden darüber hinaus nur dann nachhaltige Wirkung zeigen, wenn die Mitgliedstaaten den politischen Willen zur politischen, finanziellen und operativen Unterstützung der Vereinten Nationen aufbringen, damit die Organisation zu einer wahrlich glaubwürdigen Kraft des Friedens werden kann.

Jede der in diesem Bericht enthaltenen Empfehlungen ist darauf ausgerichtet, ein ernstes Problem bei der strategischen Leitung, der Entscheidungsfindung, der raschen Verlegung, der Einsatzplanung und der operativen Unterstützung oder der Anwendung der modernen Informationstechnik zu beheben. Die wichtigsten Feststellungen und Empfehlungen sind nachstehend angeführt, zum größten Teil in der Reihenfolge, in der sie im Verlauf des Berichts erscheinen (die Nummer der einschlägigen Absätze im Haupttext ist in Klammern angegeben). Zusätzlich findet sich in Anhang III eine Zusammenfassung der Empfehlungen.

Vergangene Erfahrungen (Ziffern 15-28)

Die besonderen Schwierigkeiten bei der Durchführung einiger Missionen des vergangenen Jahrzehnts hätten eigentlich niemanden überraschen dürfen: Meist wurden diese Missionen in Konflikte entsandt, bei denen keine Seite als Sieger hervorgegangen war, wo eine militärische Pattsituation und/oder internationaler Druck zwar zur Einstellung der Kampfhandlungen geführt hatte, wo aber zumindest einige der Konfliktparteien nicht ernsthaft zur Beendigung der Konfrontation bereit waren. Die VN-Missionen wurden damit nicht in Postkonfliktsituationen disloziert, sondern versuchten, diese erst zu schaffen. Bei solchen komplexen

Einsätzen sind die Friedenssicherungskräfte bemüht, vor Ort ein sicheres Umfeld zu wahren, während die Friedenskonsolidierungskräfte darauf hinarbeiten, dieses Umfeld nachhaltig zu stabilisieren. Nur wo ein solches Umfeld besteht können Friedenssicherungstruppen ohne weiteres abgezogen werden, was Friedenssicherungs- und Friedenskonsolidierungskräfte zu untrennbaren Partnern macht.

Implikationen für vorbeugende Maßnahmen und die Friedenskonsolidierung: Die Notwendigkeit von Strategien und Unterstützung (Ziffern 29-47)

Die Vereinten Nationen und ihre Mitglieder sehen sich der dringenden Notwendigkeit gegenüber, wirksamere Strategien zur kurz- wie langfristigen Konfliktprevention zu entwickeln. In diesem Zusammenhang schließt sich die Sachverständigengruppe den Empfehlungen zur Konfliktverhütung an, die der Generalsekretär in seinem Millenniums-Bericht (A/54/2000) sowie in seinen Anmerkungen auf der zweiten öffentlichen Sitzung des Sicherheitsrats über Konfliktverhütung im Juli 2000 abgegeben hat. Sie befürwortet außerdem, dass der Generalsekretär in Spannungsgebieten häufiger Ermittlungsmissionen zur Unterstützung der kurzfristigen Krisenpräventionsmaßnahmen einsetzt.

In dem Bewusstsein, dass die Vereinten Nationen sich auch künftig der Aufgabe werden stellen müssen, Gemeinwesen und Nationen beim Übergang vom Krieg zum Frieden beizustehen, erkannten sowohl der Sicherheitsrat als auch der Sonderausschuss der Generalversammlung für Friedenssicherungseinsätze die entscheidende Rolle der Friedenskonsolidierung bei komplexen Friedensmissionen an. Daraus ergibt sich, dass sich das VN-System mit den bisher bestehenden grundlegenden Mängeln bei der Planung, Finanzierung und Durchführung von Friedenskonsolidierungsstrategien und -maßnahmen wird auseinandersetzen müssen. Daher empfiehlt die Sachverständigengruppe, dass der Exekutivausschuss für Frieden und Sicherheit dem Generalsekretär einen Plan darüber vorlegt, wie die dauerhafte Fähigkeit der Vereinten Nationen zur Ausarbeitung von Friedenskonsolidierungsstrategien und zur Durchführung von Programmen zur Unterstützung dieser Strategien gestärkt werden kann.

Die Sachverständigengruppe schlägt unter anderem folgende Änderungen vor: eine Schwerpunktverlagerung in der Doktrin für den Einsatz von Zivilpolizisten und anderen rechtsstaatlichen Kräften bei Friedensmissionen, hin zur Betonung eines Teamansatzes bei der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte sowie bei der Unterstützung der Gemeinwesen, im Gefolge von Konflikten eine nationale Aussöhnung herbeizuführen; hin zur Konsolidierung von Abrüstungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogrammen im Rahmen des für die Anfangsphase komplexer Friedensmissionen veranschlagten Haushalts; hin zur Flexibilität für die Leiter der VN-Friedensmissionen bei der Finanzierung von Projekten mit rascher Wirkung, die das Leben der Menschen im Einsatzgebiet wirksam verbessern können; und hin zur besseren Einbindung der Wahlhilfe in eine umfassendere Strategie zur Unterstützung der Regierungs- und Verwaltungseinrichtungen.

Implikationen für die Friedenssicherung: Die Notwendigkeit einer robusten Doktrin und realistischer Mandate (Ziffern 48-64)

Die Sachverständigengruppe teilt die Auffassung, dass die Zustimmung der örtlichen Parteien, Unparteilichkeit und die Gewaltanwendung ausschließlich zur Selbstverteidigung die Grundpfeiler der Friedenssicherung bleiben sollen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass bei innerstaatlichen/transnationalen Konflikten die Zustimmung auf vielfältige Weise manipuliert werden kann. Daher bedeutet Unparteilichkeit für die VN-Einsätze, die Grundsätze der Charta zu befolgen: Verstößt eine Vertragspartei einer Friedensübereinkunft klar und unbestreitbar gegen deren Bestimmungen, so kann die weitere Gleichbehandlung aller Parteien durch die Vereinten Nationen im besten Fall zur Wirkungslosigkeit des Einsatzes führen, im schlimmsten Fall kommt sie jedoch der Mittäterschaft gleich. Nichts hat das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der VN-Friedenssicherungseinsätze in den neunziger Jahren mehr geschädigt als ihr Zaudern, Unterschiede zwischen Opfern und Aggressoren zu machen.

In der Vergangenheit waren die Vereinten Nationen oftmals außerstande, solchen Herausforderungen wirksam zu begegnen. Es ist eine grundlegende Prämisse dieses Berichts, dass sie jedoch dazu in der Lage sein müssen. Sobald VN-Friedenssicherungskräfte disloziert werden, müssen sie ihren Auftrag professionell und erfolgreich erfüllen können. Dies bedeutet, dass die Militäreinheiten der Vereinten Nationen in der Lage sein müssen, sich selbst, die anderen Anteile der jeweiligen Friedensmission und ihr Mandat zu verteidigen. Die Einsatzrichtlinien sollen daher hinlänglich robust sein und die VN-Kontingente nicht dazu zwingen, ihren Angreifern die Initiative zu überlassen.

Dies wiederum bedeutet, dass das Sekretariat bei der Einsatzplanung nicht vom günstigsten zu erwartenden Fall ausgehen darf, wenn das bisherige Verhalten der örtlichen Akteure den ungünstigsten Fall nahe legt. Es bedeutet außerdem, dass in dem Mandat einer Mission die Ermächtigung zur Anwendung von Gewalt klar festgelegt sein muss. Es bedeutet schließlich größere und besser ausgerüstete Truppen, die zwar mehr kosten, aber eine glaubhafte Abschreckungskapazität haben. Insbesondere VN-Truppen für komplexe Einsätze sollten mit den Feldaufklärungs- und sonstigen Fähigkeiten ausgestattet werden, die für eine wirksame Verteidigung gegen gewalttätige Angreifer notwendig sind.

Darüber hinaus sollte bei VN-Friedenssicherungskräften – Soldaten wie Polizisten –, die Zeugen von Gewalttaten gegenüber Zivilpersonen werden, vorausgesetzt werden, dass sie ermächtigt sind, im Rahmen ihrer Mittel einzugreifen und den Grundprinzipien der Vereinten Nationen Geltung zu verschaffen. Einsätze mit einem weitreichenden und ausdrücklichen Mandat für den Schutz von Zivilpersonen müssen dabei jedoch mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet werden, um diesen Auftrag durchführen zu können.

Das Sekretariat muss dem Sicherheitsrat sagen, was er wissen muss, nicht was er hören will, wenn es Empfehlungen über die Truppenstärke und die Höhe der sonstigen Ressourcen für eine neue Mission ausspricht, und diese Zahlen müssen realistischen Szenarien entsprechen, die die zu erwartenden Probleme bei der Umsetzung berücksichtigen. Die Mandate des Sicherheitsrats wiederum sollen über die nötige Klarheit verfügen, damit ein kohärentes Vorgehen der in potenziell gefährlichen Situationen dislozierten Friedenssicherungseinsätze gewährleistet ist.

Die derzeitige Praxis sieht so aus, dass der Generalsekretär eine Resolution des Sicherheitsrats erhält, in der die Truppenstärke auf dem Papier festgelegt ist, ohne jedoch zu wissen, ob er diese Soldaten und das sonstige für einen wirksamen Einsatz erforderliche Personal auch tatsächlich erhält oder ob sie angemessen ausgerüstet sein werden. Die Sachverständigengruppe ist der Auffassung, dass der Rat, nachdem der realistische Bedarf für eine Mission einvernehmlich festgelegt worden ist, seine Ermächtigungsresolution so lange in Entwurfsform belassen sollte, bis der Generalsekretär bestätigt, dass die von den Mitgliedstaaten abgegebenen Truppen- und anderen Zusagen für den ermittelten Bedarf ausreichend sind.

Mitgliedstaaten, die Militäreinheiten für einen Einsatz zusagen, sollten bei der Aufstellung des Mandats zu Konsultationen mit den Mitgliedern des Sicherheitsrats eingeladen werden. Diese Form der Beratung könnte sinnvollerweise durch die Einsetzung von Ad-hoc-Nebenorganen des Rates institutionalisiert werden, wie in Artikel 29 der Charta vorgesehen. Die truppenstellenden Länder sollten auch zu den Informationssitzungen eingeladen werden, bei denen das Sekretariat den Sicherheitsrat über Krisen unterrichtet, die sich auf die Sicherheit des Missionspersonals auswirken, oder über Änderungen oder Neuauslegungen des Mandats, was die Anwendung von Gewalt betrifft.

Neue Kapazitäten für Informationsmanagement und strategische Analyse am Amtssitz (Ziffern 65-75)

Die Sachverständigengruppe empfiehlt die Schaffung einer neuen Stelle für Informationssammlung und -analyse, die den Generalsekretär und die Mitglieder des Exekutivausschusses für Frieden und Sicherheit (EAFS) im Informations- und Analysebereich unterstützt.

Ohne eine solche Fähigkeit wird das Sekretariat eine Institution bleiben, die lediglich auf Entwicklungen reagiert und nicht vorausschauend tätig wird, und der Exekutivausschuss wird der ihm übertragenen Aufgabe nicht gerecht werden können.

Das von der Sachverständigengruppe vorgeschlagene EAFS-Sekretariat für Information und strategische Analyse (SISA) würde integrierte Datenbanken zu Friedens- und Sicherheitsfragen anlegen und pflegen, diese Daten im System der Vereinten Nationen effizient verbreiten, politische Analysen erstellen, langfristige Strategien für den Exekutivausschuss entwickeln und ihn auf drohende Krisen aufmerksam machen. Es könnte darüber hinaus dem Exekutivausschuss ein Arbeitsprogramm vorschlagen und dieses verwalten und dem Ausschuss so helfen, sich zu dem beschließenden Organ zu entwickeln, das der Generalsekretär in seinen Reformplänen vorgesehen hatte.

Die Sachverständigengruppe schlägt vor, dieses Sekretariat durch die Zusammenlegung der bestehenden Lagezentrale der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) mit einer Reihe kleiner, verstreuter politischer Planungsbüros zu schaffen und ihm eine kleine Gruppe von Militäranalysten, Sachverständigen für internationale Verbrechenringe und Spezialisten für Informationssysteme beizugeben. Das Sekretariat soll alle Mitglieder des Exekutivausschusses betreuen.

Verbesserte Handlungsanleitungen und Führung für die Missionen (Ziffern 92-101)

Die Sachverständigengruppe hält es für wesentlich, die Führungsverantwortlichen einer neuen Mission so früh wie möglich in der Zentrale am Amtssitz der Vereinten Nationen zusammenzubringen, damit sie an der Festlegung des Einsatzkonzepts, des Unterstützungsplans, des Haushalts und der Personalausstattung sowie der Handlungsanleitungen für die Mission mitwirken können. In diesem Zusammenhang empfiehlt die Sachverständigengruppe, dass der Generalsekretär systematisch darangeht, mit Hilfe der Mitgliedstaaten eine umfassende Liste möglicher Sonderbeauftragter des Generalsekretärs, Kommandeure und Zivilpolizeikommissare sowie möglicher Stellvertreter und möglicher Leiter anderer Missionsanteile zu erstellen und dabei auf eine breite geografische Vertretung und eine ausgewogene Geschlechterverteilung zu achten.

Normen für die rasche Verlegbarkeit und abrufbereite Fachkräfte (Ziffern 86-91 und 102-169)

Die ersten sechs bis zwölf Wochen nach dem Abschluss einer Waffenruhe oder einer Friedensübereinkunft sind oft die entscheidendste Phase für die Herbeiführung eines tragfähigen Friedens und für die Glaubwürdigkeit einer neuen Friedensmission. Chancen, die in dieser Zeit nicht genutzt werden, kehren selten wieder.

Die Sachverständigengruppe empfiehlt, dass die Vereinten Nationen den Begriff der "raschen und wirksamen Verlegefähigkeit" als die Fähigkeit definieren, einen traditionellen Friedenssicherungseinsatz innerhalb von 30 Tagen und einen komplexen Friedenssicherungseinsatz innerhalb von 90 Tagen nach der Verabschiedung der Resolution des Sicherheitsrats, mit der der Einsatz geschaffen wird, vollständig zu dislozieren.

Die Sachverständigengruppe empfiehlt, das System der VN-Verfügungsbereitschaftsabkommen so auszuweiten, dass es mehrere kohärente multinationale Truppen in Brigadestärke sowie die notwendigen, von den Mitgliedstaaten in Abstimmung miteinander aufgestellten Vorbereitungskräfte umfasst, um der Notwendigkeit robuster Friedenssicherungstruppen, für die sich die Sachverständigengruppe ausgesprochen hat, besser Rechnung zu tragen. Die Gruppe empfiehlt dem Sekretariat außerdem, ein Team zu entsenden, das sich vor der Verlegung bei jedem möglichen truppenstellenden Staat davon überzeugt, dass er bereit ist, die Ausbildungs- und Ausrüstungsanforderungen der Vereinten Nationen für Friedenssicherungseinsätze zu erfüllen. Einheiten, die diese Anforderungen nicht erfüllen, dürfen nicht disloziert werden.

Zur Unterstützung einer solchen raschen und wirksamen Verlegung empfiehlt die Sachverständigengruppe, im Rahmen der Verfügungsbereitschaftsabkommen eine ständig erneuerbare Liste von etwa 100 erfahrenen, hochqualifizierten Offizieren anzulegen, die von der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze sorgfältig überprüft und akzeptiert wurden und die auf Abruf bereitstünden. Die anhand dieser Liste zusammengestellten Teams, die binnen sieben Tagen einsatzbereit sein müssten, würden die am Amtssitz ausgearbeiteten allgemeinen strategischen Konzepte für Missionen vor der Verlegung von Truppenkontingenten in konkrete operative und taktische Pläne umsetzen und gemeinsam mit einem Kern von Mitarbeitern der Hauptabteilung das Aufbauteam für die neue Mission bilden.

Gleichzeitig müssen, ebenfalls im Rahmen der Verfügungsbereitschaftsabkommen, Listen abrufbereiter Zivilpolizisten, internationaler Justizexperten, Strafrechtssachverständiger und Menschenrechtsexperten in ausreichender Anzahl zur Verfügung stehen, um bei Bedarf die rechtsstaatlichen Institutionen zu stärken. Danach könnten aus dieser Liste vorher ausgebildete Gruppen zusammengestellt werden, die sich schon vor dem Hauptkontingent von Zivilpolizisten und sonstigem Fachpersonal in das neue Missionsgebiet begeben, um die rasche und wirksame Verlegung des für öffentliche Ordnung zuständigen Anteils der Mission zu erleichtern.

Die Sachverständigengruppe fordert die Mitgliedstaaten außerdem auf, verstärkt nationale Reserven von Polizeioffizieren und ähnlichen Experten für die mögliche Entsendung zu VN-Friedensmissionen zu bilden, um die hohe Nachfrage nach Zivilpolizisten und entsprechenden Experten für Fragen der Strafjustiz und der Rechtsstaatlichkeit bei Friedensmissionen in innerstaatlichen Konflikten befriedigen zu helfen. Die Sachverständigengruppe fordert die Mitgliedstaaten ferner eindringlich auf, die Bildung gemeinsamer regionaler Partnerschaften und Programme für die Ausbildung der Mitglieder dieser nationalen Reserven in der Doktrin und den Normen der Vereinten Nationen für die Zivilpolizei zu erwägen.

Das Sekretariat sollte sich darüber hinaus dringend mit der Notwendigkeit befassen, ein transparentes und dezentralisiertes Rekrutierungssystem für ziviles Feldpersonal einzurichten, die Verbleibsquote der für jede komplexe Friedensmission benötigten zivilen Fachkräfte zu erhöhen und Verfügungsbereitschaftsabkommen zur Erleichterung ihrer raschen Entsendung zu schließen.

Schließlich empfiehlt die Sachverständigengruppe dem Sekretariat, die Beschaffungssysteme und -verfahren für Friedenssicherungseinsätze radikal zu ändern, um eine rasche Verlegung zu erleichtern. So soll die Zuständigkeit für die Haushaltsplanung und das Beschaffungswesen von Friedenssicherungseinsätzen von der Hauptabteilung Management auf die DPKO übertragen werden. Die Sachverständigengruppe schlägt vor, ein neues, eigenständiges System vereinfachter Beschaffungsleitlinien und -verfahren für Feldeinsätze einzurichten, die Zuständigkeit für das Beschaffungswesen stärker auf die Feldbüros zu übertragen und den Feldmissionen größere Flexibilität bei der Verwaltung ihrer Haushalte einzuräumen. Die Sachverständigengruppe fordert außerdem, dass der Generalsekretär eine Strategie für weltweite logistische Unterstützung ausarbeitet, in der die Lagerung von Ausrüstungsreserven sowie Dauerverträge mit privatwirtschaftlichen Lieferanten über die Bereitstellung von gängigen Gütern und Dienstleistungen geregelt sind, und der Generalversammlung zur Genehmigung vorlegt. Für die Übergangsphase empfiehlt die Sachverständigengruppe die Bereithaltung zusätzlicher Anfangsausstattungsätze wesentlicher Ausrüstung in der Versorgungsbasis der Vereinten Nationen in Brindisi (Italien).

Die Sachverständigengruppe empfiehlt außerdem, dass der Generalsekretär ermächtigt wird, mit Billigung des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) bereits geraume Zeit vor der Verabschiedung einer Resolution des Sicherheitsrats, mit der ein neuer Einsatz eingerichtet wird, eine Ausgabeverpflichtung von bis zu 50 Millionen US-Dollar einzugehen, sobald sich abzeichnet, dass ein neuer Einsatz wahrscheinlich eingerichtet werden wird.

Verbesserung der Fähigkeiten am Amtssitz für die Planung und Unterstützung von Friedensmissionen (Ziffern 170-197)

Die Sachverständigengruppe empfiehlt, die Unterstützung der Friedenssicherung vom Amtssitz aus als Kerntätigkeit der Vereinten Nationen zu behandeln und dementsprechend den Großteil der entsprechenden Mittel aus dem ordentlichen VN-Haushalt bereitzustellen. Die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze und andere Büros, die die Friedenssicherung planen und unterstützen, werden derzeit hauptsächlich aus dem Friedenssicherungs-Sonderhaushalt finanziert, der jedes Jahr verlängert wird und aus dem nur befristete Stellen finanziert werden. Dieser Ansatz bei der Finanzierung und Personalausstattung scheint den temporären Charakter konkreter Einsätze mit der offenkundigen Dauerhaftigkeit der Friedenssicherung und anderer Friedensaufgaben als Kerntätigkeiten der Vereinten Nationen zu verwechseln. Dieser Zustand ist klarerweise unhaltbar.

Die Gesamtaufwendungen für die DPKO und die angeschlossenen Unterstützungsbüros am Amtssitz liegen unter 50 Millionen Dollar jährlich – etwa zwei Prozent der Gesamtaufwendungen für die Friedenssicherung. Diese Büros benötigen dringend zusätzliche Ressourcen, um sicherzustellen, dass die über 2 Milliarden Dollar für die Friedenssicherung im Jahr 2001 auch richtig verwendet werden. Die Sachverständigengruppe empfiehlt daher, dass der Generalsekretär der Generalversammlung einen Vorschlag unterbreitet, in dem der gesamte diesbezügliche Mittelbedarf der Organisation dargelegt wird.

Die Sachverständigengruppe ist der Auffassung, dass die DPKO einer methodischen Managementüberprüfung unterzogen werden sollte, meint jedoch auch, dass der Personalmangel in bestimmten Bereichen schon jetzt offenkundig ist. So ist es beispielsweise völlig unzureichend, dass 32 Offiziere die militärische Planung und Beratung für 27.000 Friedenssicherungssoldaten im Feld übernehmen, dass neun Zivilpolizisten bis zu 8.600 Polizisten auswählen, überprüfen und anleiten und dass 15 politische Referenten für 14 laufende und zwei neue Einsätze zuständig sind oder dass für die administrative und logistische Unterstützung am Amtssitz lediglich 1,25 Prozent der Gesamtmittel für die Friedenssicherung veranlagt werden.

Schaffung integrierter Missionsarbeitsstäbe für die Planung und Unterstützung von Missionen (Ziffern 198-245)

Die Sachverständigengruppe spricht sich für die Schaffung integrierter Missionsarbeitsstäbe (IMAS) aus, zu denen Mitarbeiter aus dem gesamten VN-System abgestellt werden. Diese Arbeitsstäbe wären für die Planung neuer Missionen zuständig und würden ihnen behilflich sein, ihre volle Einsatzstärke zu erreichen. Damit könnte die Unterstützung der Feldmissionen durch die Zentrale erheblich verbessert werden. Derzeit gibt es keine integrierte Planungs- oder Unterstützungsstelle, in der die für politische Analyse, Militäreinsätze, Zivilpolizei, Wahlhilfe, Menschenrechte, Entwicklung, humanitäre Hilfe, Flüchtlinge und Vertriebene, Öffentlichkeitsarbeit, Logistik, Finanzen und Rekrutierung verantwortlichen Mitarbeiter zusammengeführt werden.

Auch in anderen Bereichen der DPKO sind Strukturanpassungen erforderlich, insbesondere in der Abteilung Militärpersonal und Zivilpolizei und in der Abteilung Verwaltung und Logistik der Feldeinsätze, die jeweils in zwei getrennte Abteilungen aufgeteilt werden sollten. Die Gruppe für Erfahrungsauswertung sollte gestärkt und in den DPKO-Bereich Einsätze eingegliedert werden. Auch die Planung und Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit am Amtssitz müsste gestärkt werden, ebenso wie bestimmte Teile der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA), vor allem die Gruppe Wahlhilfe. Außerhalb des Sekretariats muss die Fähigkeit des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte hinsichtlich der Planung und Unterstützung der für Menschenrechte zuständigen Anteile in Friedensmissionen gestärkt werden.

Es sollte erwogen werden, der DPKO einen dritten Beigeordneten Generalsekretär zuzuweisen und einen von ihnen zum "Leitenden Beigeordneten Generalsekretär" und Stellvertreter des Untergeneralsekretärs zu bestimmen.

Anpassung der Friedensmissionen an das Informationszeitalter (Ziffern 246–264)

Einer modernen, sinnvoll eingesetzten Informationstechnik (IT) kommt bei der Verwirklichung vieler der genannten Ziele eine Schlüsselrolle zu, doch gibt es Lücken in Strategie, Politik und Praxis, die ihre effektive Anwendung erschweren. Vor allem am Amtssitz fehlte eine starke Stelle mit zentraler Verantwortung für eine IT-Strategie und -Politik auf Nutzerbene im Bereich der Friedensmissionen. Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe im Friedens- und Sicherheitsbereich sollte ein hochrangiger Bediensteter ernannt und dem EAFS-Sekretariat für Information und strategische Analyse zugeordnet werden, der jeweils ein entsprechendes Gegenüber in den Büros der Sonderbeauftragten des Generalsekretärs bei jeder VN-Friedensmission hat.

Am Amtssitz wie bei den Feldmissionen wird außerdem ein globales Extranet für Friedensmissionen benötigt, über das die Missionen unter anderem auf die Datenbanken, Analysen und Erfahrungsauswertungen des EAFS-Sekretariats für Information und strategische Analyse zugreifen können.

Probleme bei der Umsetzung (Ziffern 265-280)

Die Sachverständigengruppe ist der Auffassung, dass sich die genannten Empfehlungen durchaus im Rahmen dessen bewegen, was von den Mitgliedstaaten der Organisation sinnvollerweise verlangt werden kann. Die Umsetzung einiger dieser Empfehlungen wird zusätzliche Mittel für die Organisation erfordern, doch wollen wir damit keineswegs sagen, dass die Probleme der Vereinten Nationen am besten dadurch gelöst werden können, dass wir einfach zusätzliche Ressourcen bereitstellen. Tatsache ist, dass noch so viel Geld oder andere Ressourcen nicht die wichtigen Reformen ersetzen können, die in der Kultur der Organisation so dringend benötigt werden.

Die Sachverständigengruppe fordert das Sekretariat auf, den Initiativen des Generalsekretärs zur Einbeziehung der Institutionen der Zivilgesellschaft zu folgen und dabei stets zu bedenken, dass die Vereinten Nationen *die* universale Organisation sind. Die Menschen auf der ganzen Welt können sie mit Recht als *ihre* Organisation ansehen und somit auch ein Urteil über ihre Tätigkeit und ihre Mitarbeiter abgeben.

Die Qualität dieser Mitarbeiter ist im Übrigen höchst unterschiedlich, wie diejenigen, die in dem System arbeiten, als Erste zugeben. Leistungsfähigeren Mitarbeitern wird unverhältnismäßig viel Arbeit aufgebürdet, um die mangelnde Leistung anderer Mitarbeiter zu kompensieren. Wenn die Organisation nichts unternimmt, um eine echte Meritokratie zu werden, wird sie dem beunruhigenden Trend der Abwanderung von qualifizierten, vor allem jüngeren Mitarbeitern nichts entgegensetzen können. Darüber hinaus werden qualifizierte Kräfte keinen Anreiz finden, in die Organisation einzutreten. Solange die Führungskräfte aller Ebenen, angefangen vom Generalsekretär und seinen leitenden Mitarbeitern, dieses Problem nicht vorrangig und ernsthaft angehen, indem sie hervorragende Leistungen belohnen und inkompetente Bedienstete entfernen, werden weitere Mittel vergeudet werden und eine dauerhafte Reform nicht möglich sein.

Auch die Mitgliedstaaten haben erkannt, dass sie ihre Arbeitskultur und ihre Arbeitsweisen überdenken müssen. So liegt es an den Mitgliedern des Sicherheitsrats, aber auch an der Gesamtheit der Mitgliedstaaten, den eigenen Worten auch Taten folgen zu lassen – wie es die Delegation des Sicherheitsrats tat, die unmittelbar im Anschluss an die Krise in Osttimor 1999 nach Jakarta und Dili flog, ein Musterbeispiel für ein wirksames Tätigwerden des Rates nach der Devise: nicht reden, sondern handeln.

Wir, die Mitglieder der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen, rufen die zum Millenniums-Gipfel versammelten Führer der Welt auf, sich anlässlich ihres erneuten Bekenntnisses zu den Idealen der Vereinten Nationen auch für die Stärkung der Fähigkeit der Vereinten Nationen einzusetzen, jenen Auftrag voll und ganz zu erfüllen, der eigentlich ihr ursprünglicher Daseinsgrund ist, nämlich Gemeinwesen, die in Auseinandersetzungen verwickelt sind, zu helfen und den Frieden zu wahren oder ihn wiederherzustellen.

Während wir uns um einen Konsens über die Empfehlungen in diesem Bericht bemühten, gelangten wir auch zu einer gemeinsamen Vision von *Vereinten Nationen*, die einem Gemeinwesen, einem Land oder einer Region die Hand reichen, um Konflikte abwenden und Gewalt beenden zu helfen. In unserer Vorstellung sehen wir einen Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, der eine gelungene Mission beendet, nachdem er den Menschen eines Landes die Möglichkeit gegeben hat, das zu tun, wozu sie vorher nicht in der Lage waren: Frieden zu schaffen und zu wahren, sich auszusöhnen, die Demokratie zu stärken und die Achtung der Menschenrechte zu gewährleisten. Vor allem aber sehen wir eine Organisation der Vereinten Nationen, die nicht nur den Willen, sondern auch die Fähigkeit besitzt, ihre große Verheißung zu verwirklichen und damit das Vertrauen zu rechtfertigen, das die überwältigende Mehrheit der Menschheit in sie setzt.

I. Die Notwendigkeit von Reformen

1. Die Vereinten Nationen wurden gegründet, um, mit den Worten ihrer Charta, "künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren". Diese Herausforderung anzunehmen ist die wichtigste Aufgabe der Organisation, und an ihr werden auch die Völker, denen die Vereinten Nationen dienen, die Leistungen der Organisation in erheblicher Weise messen. Während des vergangenen Jahrzehnts sind die Vereinten Nationen wiederholt an dieser Herausforderung gescheitert, und auch heute sieht die Lage nicht besser aus. Ohne tiefgreifende institutionelle Reformen, ohne eine höhere finanzielle Unterstützung und ohne ein erneutes Engagement seitens der Mitgliedstaaten werden die Vereinten Nationen die entscheidenden Friedenssicherungs- und Friedenskonsolidierungsaufgaben nicht bewältigen können, die ihnen von den Mitgliedstaaten in den kommenden Monaten und Jahren übertragen werden. Es gibt viele Aufgaben, deren Erfüllung von den VN-Friedenstruppen nicht verlangt werden sollte, und viele Orte, an die sie nicht geschickt werden sollten. Sobald jedoch die Vereinten Nationen ihre Truppen zur Wahrung des Friedens aussenden, müssen sie auch darauf vorbereitet sein, den hartnäckigen Kräften von Krieg und Gewalt entgegenzutreten, und über die Fähigkeit und die Entschlossenheit verfügen, diese Kräfte zu besiegen.

2. Der Generalsekretär hat die Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen, deren Mitglieder über große Erfahrung in den verschiedensten Bereichen der Konfliktprevention, der Friedenssicherung und der Friedenskonsolidierung verfügen (sie sind in Anhang I namentlich aufgeführt), gebeten, die Schwachstellen des bestehenden Systems zu analysieren und freimütige, konkrete und realistische Reformempfehlungen abzugeben. Unsere Empfehlungen konzentrieren sich nicht nur auf den politischen und den strategischen Bereich, sondern außerdem auch auf die operativen und strukturellen Erfordernisse.

3. Wenn vorbeugende Initiativen Spannungen abbauen und Konflikte abwenden sollen, benötigt der Generalsekretär die unzweideutige, feste und nachhaltige politische Unterstützung der Mitgliedstaaten. Außerdem können, wie die Vereinten Nationen während des vergangenen Jahrzehnts wiederholt erfahren mussten, auch noch so gute Absichten nicht die grundlegende Fähigkeit ersetzen, glaubhaft Stärke zu demonstrieren, damit die Friedenssicherung ihr Ziel erreicht. Militärische Stärke allein kann jedoch keinen Frieden schaffen; sie kann lediglich einen Raum schaffen, in dem auf den Frieden hingearbeitet werden kann.

4. Die Grundvoraussetzungen für den Erfolg künftiger komplexer Einsätze sind mit anderen Worten die politische Unterstützung, die rasche Verlegung mit robuster Einsetzbarkeit der Truppe sowie eine solide Friedenskonsolidierungsstrategie. Jede einzelne Empfehlung in diesem Bericht hat auf die eine oder andere Weise zum Ziel, zur Erfüllung

dieser drei Voraussetzungen beizutragen. Die Notwendigkeit, Dinge zu ändern, wird angesichts der jüngsten Ereignisse in Sierra Leone und angesichts der gewaltigen Herausforderung eines möglichen erweiterten VN-Einsatzes in der Demokratischen Republik Kongo immer dringlicher.

5. Diese Veränderungen sind zwar unerlässlich, doch werden sie nur dann eine dauerhafte Wirkung zeigen, wenn die Mitgliedstaaten der Organisation ihre Verantwortung, ihre eigenen Truppen auszubilden und auszurüsten und dieses kollektive Instrument mit einem Mandat und Ressourcen auszustatten, auch entsprechend ernst nehmen, sodass sie Bedrohungen des Friedens gemeinsam erfolgreich begegnen können. Sobald sie sich entschlossen haben, als die Vereinten Nationen vorzugehen, müssen sie den politischen Willen zur politischen, finanziellen und operativen Unterstützung der Vereinten Nationen aufbringen, damit die Organisation zu einer wahrlich glaubwürdigen Kraft des Friedens werden kann.

6. Die Sachverständigengruppe will mit ihren Empfehlungen Grundsatztreue mit Pragmatismus vereinen und dabei gleichzeitig Geist und Buchstaben der Charta der Vereinten Nationen achten und die jeweiligen Funktionen der beschlussfassenden Organe der Organisation respektieren. Den Empfehlungen liegen folgende Prämissen zugrunde:

a) die grundlegende Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sowie die Notwendigkeit, die dem VN-System gewährte Unterstützung bei der Durchführung dieser Aufgabe sowohl qualitativ als auch quantitativ zu verbessern;

b) die zentrale Bedeutung klarer und glaubhafter Mandate des Sicherheitsrats, bei angemessener Ressourcenausstattung;

c) der Schwerpunkt, seitens des VN-Systems, auf der Verhütung von Konflikten und auf einem möglichst frühzeitigen Eingreifen;

d) die Notwendigkeit der wirksameren Sammlung und Auswertung von Informationen am Amtssitz der Vereinten Nationen, namentlich eines verbesserten Konfliktfrühwarnsystems, das die Gefahr oder das Risiko eines Konflikts oder eines Völkermordes entdecken und erkennen kann;

e) die grundlegende Wichtigkeit dessen, dass sich das VN-System in allen Aspekten seiner Friedens- und Sicherheitsaktivitäten an die internationalen Rechtsakte und Normen auf dem Gebiet der Menschenrechte sowie an das humanitäre Völkerrecht hält und diese fördert;

f) die Notwendigkeit, die Vereinten Nationen besser in die Lage zu versetzen, auf eine tatsächlich integrierte

Weise zu einer vorbeugenden wie auch nachsorgenden Friedenskonsolidierung beizutragen;

g) die entscheidende Notwendigkeit, am Amtssitz die Planung für Friedensmissionen, einschließlich der Eventualfallplanung, zu verbessern;

h) die Anerkennung dessen, dass die Vereinten Nationen zwar inzwischen über beachtliche Kompetenz bei der Planung, Vorbereitung und Durchführung traditioneller Friedenssicherungseinsätze verfügen, dass ihnen jedoch für die rasche Verlegung und die wirksame Weiterführung komplexerer Einsätze noch die notwendigen Kapazitäten fehlen;

i) die Notwendigkeit, für Feldmissionen hochqualifizierte Leiter und Manager zu finden, denen vom Amtssitz im Rahmen klarer Mandatsparameter und klarer Normen für die Ausgaben- wie die Ergebnisverantwortung größere Flexibilität und Selbständigkeit eingeräumt wird;

j) die unabdingbare Notwendigkeit, dass die Mitarbeiter sowohl am Amtssitz als auch im Feld hohen Anforderungen an Kompetenz und Integrität entsprechen und dass sie die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben und die Förderung ihrer Laufbahn notwendige Ausbildung und Unterstützung erhalten, die auf modernen Führungspraktiken beruht, die Leistung belohnen und Inkompetenz beseitigen;

k) die Wichtigkeit, die Mitarbeiter am Amtssitz wie im Feld für ihre Leistung individuell zur Verantwortung zu ziehen und dabei anzuerkennen, dass sie die entsprechende Verantwortung, Befugnisse und Ressourcen erhalten müssen, um ihre Aufgaben zu erfüllen.

7. Die Sachverständigengruppe hat sich in diesem Bericht mit vielen Bereichen auseinandergesetzt, in denen im VN-System dringend Veränderungen notwendig sind. Sie versteht ihre Empfehlungen als das Minimum, das erforderlich ist, damit das VN-System eine wirksame und funktionsfähige Institution des 21. Jahrhunderts sein kann. (Die Hauptempfehlungen sind im Verlauf des Textes durch Fettdruck gekennzeichnet und außerdem in Anhang III zusammengefasst).

8. Die in diesem Bericht geäußerte freimütige Kritik reflektiert die gesammelten Erfahrungen der Sachverständigengruppe und das Ergebnis der Befragungen, die auf allen Ebenen des Systems durchgeführt wurden. Mehr als 200 Personen wurden von der Sachverständigengruppe befragt oder gaben schriftliche Stellungnahmen ab. Zu den Informationsquellen gehörten die Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten, einschließlich der Mitglieder des Sicherheitsrats, der Sonderausschuss für Friedenssicherungseinsätze sowie Mitarbeiter der mit Fragen des Friedens und der Sicherheit befassten Hauptabteilungen am VN-Amtssitz in New York, im Büro der Vereinten Nationen in Genf, am Sitz

des Amts des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte und des Amts des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, in den Zentralen sonstiger Fonds und Programme der Vereinten Nationen, in der Weltbank und bei jeder derzeit laufenden Friedensmission der Vereinten Nationen (eine Liste des herangezogenen Referenzmaterials findet sich in Anhang II).

II. Doktrin, Strategie und Entscheidungsprozesse für Friedensmissionen

9. Das VN-System – die Mitgliedstaaten, der Sicherheitsrat, die Generalversammlung und das Sekretariat – muss sich sorgfältig und ehrlich mit den Ergebnissen der Friedensmissionen des vergangenen Jahrzehnts auseinandersetzen, bevor es sich zu neuen Einsätzen verpflichtet. Es muss die Doktrin, die der Einrichtung von Friedensmissionen zugrunde liegt, entsprechend anpassen; seine Analyse- und Entscheidungskapazitäten so abstimmen, dass sie auf die bestehenden Realitäten eingehen und künftige Erfordernisse vorwegnehmen können; und es muss die Kreativität, die Vorstellungskraft und den Willen aufbringen, die notwendig sind, um für Situationen, bei denen Friedenssicherungskräfte nicht eingreifen können oder nicht eingreifen sollten, neue und alternative Lösungen zu finden.

A. Bestimmung der Komponenten von Friedensmissionen

10. Friedensmissionen der Vereinten Nationen bestehen aus drei Haupttätigkeiten: Konfliktprävention und Friedensschaffung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung. Die langfristige Konfliktprävention befasst sich mit den strukturellen Ursachen von Konflikten, um eine feste Grundlage für den Frieden zu schaffen. Gerät diese Grundlage ins Wanken, so versucht die Konfliktprävention, sie zu stärken, gewöhnlich durch eine diplomatische Initiative. Solche vorbeugenden Maßnahmen sind von ihrem Wesen her angelegt, wenig Aufsehen zu erregen, und können, wenn sie erfolgreich sind, sogar völlig unbemerkt bleiben.

11. Die Friedensschaffung befasst sich mit bereits im Gang befindlichen Konflikten und versucht, sie mit den Instrumenten der Diplomatie und der Vermittlung zum Halt zu bringen. Bei den beteiligten Friedensstiftern kann es sich um Abgesandte von Regierungen, Staatengruppen, Regionalorganisationen oder der Vereinten Nationen handeln oder auch um inoffizielle und nichtstaatliche Gruppen, wie beispielsweise im Falle der Verhandlungen, die zu einem Friedensabkommen für Mosambik führten. Friedensschaffung kann sogar das Werk einer unabhängig tätigen prominenten Persönlichkeit sein.

12. Die Friedenssicherung ist ein seit nunmehr 50 Jahren bestehendes Unterfangen, das sich im vergangenen Jahr-

zehnt von einem traditionellen, hauptsächlich militärischen Modell der Beobachtung von Waffenruhen und der Trennung von Streitkräften nach zwischenstaatlichen Kriegen rasch zu einem komplexen Modell mit vielen militärischen wie zivilen Bestandteilen entwickelt hat, die zusammenarbeiten, um in der gefährlichen Folgezeit von Bürgerkriegen den Frieden zu konsolidieren.

13. Der Begriff der Friedenskonsolidierung ist neueren Ursprungs und wird in diesem Bericht als Tätigkeit verstanden, die nach dem Ende eines Konflikts unternommen wird, um ein neues Fundament für den Frieden zu schaffen und die Instrumente bereitzustellen, mit denen auf diesem Fundament etwas gebaut werden kann, das mehr ist als nur die Abwesenheit von Krieg. Die Friedenskonsolidierung umfasst somit, ohne darauf beschränkt zu sein, die Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten in die Zivilgesellschaft, die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit (beispielsweise durch die Ausbildung und Umstrukturierung der örtlichen Polizei sowie durch Justiz- und Strafrechtsreformen), die Verbesserung der Achtung vor den Menschenrechten durch die Überwachung und Untersuchung vergangener und weiter bestehender Menschenrechtsverletzungen und entsprechende Aufklärung, die Gewährung technischer Hilfe zur Demokratieentwicklung (namentlich Wahlhilfe und Unterstützung freier Medien) sowie die Förderung von Konfliktlösungs- und Aussöhnungsverfahren.

14. Zu den wesentlichen Ergänzungen einer wirksamen Friedenskonsolidierung gehören die Unterstützung des Kampfes gegen die Korruption, die Durchführung humanitärer Minenräumprogramme, die Betonung der Aufklärung über HIV/Aids und ihrer Eindämmung sowie Maßnahmen gegen andere ansteckende Krankheiten.

B. Vergangene Erfahrungen

15. Die im Stillen stattfindenden Erfolge der kurzfristigen Konfliktprävention und Friedensschaffung bleiben, wie bereits angemerkt, auf der politischen Ebene oft unsichtbar. Persönliche Abgesandte und Beauftragte oder Sonderbeauftragte des Generalsekretärs waren manchmal ergänzend zu den diplomatischen Initiativen von Mitgliedstaaten tätig und haben in anderen Fällen selbst Initiativen ergriffen, die die Mitgliedstaaten nicht ohne Weiteres hätten ergreifen können. Zu den letzteren Initiativen (sowohl aus dem Bereich der Friedensschaffung als auch der vorbeugenden Diplomatie) gehören die Herbeiführung einer Waffenruhe in dem Krieg zwischen der Islamischen Republik Iran und Irak 1988, die Befreiung der letzten westlichen Geiseln aus Libanon 1991 und die Vermeidung eines Krieges zwischen der Islamischen Republik Iran und Afghanistan 1998.

16. Diejenigen, die für eine Konzentration auf die tieferen Ursachen von Konflikten eintreten, argumentieren, dass sich Anstrengungen im Zusammenhang mit bereits eingetretenen Krisen oftmals als nicht ausreichend oder als verspätet erweisen. Werden sie jedoch früher unternommen, kann es

sein, dass diplomatische Initiativen von Regierungen, die ein drohendes Problem entweder nicht sehen oder nicht zugeben wollen oder die möglicherweise selbst Teil des Problems sind, zurückgewiesen werden. Die langfristigen Konfliktverhütungsstrategien sind daher eine notwendige Ergänzung kurzfristiger Initiativen.

17. Bis zum Ende des Kalten Krieges verfügten die VN-Friedenssicherungseinsätze zumeist über traditionelle Mandate zur Überwachung von Waffenruhen und hatten keine unmittelbaren Friedenskonsolidierungsaufgaben. Die "Einstiegsstrategie", das heißt die Abfolge der Ereignisse und Beschlüsse, die zur Dislozierung eines VN-Einsatzes führen, war eindeutig: Krieg, Waffenruhe, Bitte um Überwachung der Einhaltung der Waffenruhe und Entsendung von Militärbeobachtern oder entsprechenden Einheiten zur Wahrnehmung dieser Aufgabe, während die Bemühungen um eine politische Regelung weitergingen. Auch die Anforderungen an die Nachrichtengewinnung waren recht einfach und das Risiko für die Truppen relativ gering. Die traditionelle Friedenssicherung, die sich eher mit den Symptomen als mit den Ursachen der Konflikte befasst, verfügt jedoch über keine vorgeplante Ausstiegsstrategie, und die damit verbundenen friedensschaffenden Anstrengungen kamen oft nur schleppend voran. Die Folge war, dass manche traditionelle Friedenssicherungseinsätze seit 10, 20, 30 oder sogar 50 Jahren (beispielsweise in Zypern, im Nahen Osten und in Indien/Pakistan) bestehen. Gemessen an komplexeren Einsätzen sind sie vergleichsweise kostengünstig, und ihre Beibehaltung ist politisch leichter zu bewerkstelligen als ihre Auflösung. Sie sind jedoch auch schwer zu rechtfertigen, wenn sie nicht von ernst gemeinten und anhaltenden Friedensschaffungsbemühungen begleitet werden, die eine Waffenruhevereinbarung in eine dauerhafte und beständige Friedensregelung umwandeln sollen.

18. Seit dem Ende des Kalten Krieges wurde die VN-Friedenssicherung oft mit Friedenskonsolidierungsmaßnahmen im Rahmen komplexer Friedensmissionen zusammengefasst, die in Situationen innerstaatlicher Konflikte disloziert wurden. Diese Konfliktsituationen wirken sich jedoch auf außenstehende Akteure aus, und diese wirken wiederum auf sie zurück. Zu diesen Akteuren gehören politische Schirmherren, Waffenhändler, Käufer unerlaubter Rohstoffausfuhren, Regionalmächte, die ihrerseits Streitkräfte in den Konflikt entsenden, und Nachbarstaaten, die Flüchtlinge aufnehmen, die zum Teil systematisch zur Flucht aus ihrer Heimat gezwungen werden. Durch diese erheblichen grenzüberschreitenden Wirkungen staatlicher wie nichtstaatlicher Akteure erhalten solche Konflikte oftmals einen entschieden "transnationalen" Charakter.

19. Die Risiken und die Kosten für unter solchen Umständen tätige Einsätze sind wesentlich höher als bei der traditionellen Friedenssicherung. Darüber hinaus steigt tendenziell die Komplexität der diesen Missionen übertragenen Aufgaben mit der Instabilität der Situation auf dem Boden an. Seit dem Ende des Kalten Krieges waren solche

Seit dem Ende des Kalten Krieges waren solche komplexen und risikobehafteten Mandate eher die Regel als die Ausnahme: Die VN-Einsätze wurden mit dem Geleitschutz für Hilfslieferungen beauftragt, wenn die Sicherheitslage so gefährlich war, dass die humanitären Missionen nicht ohne hohes Risiko für ihr Personal fortgesetzt werden konnten; sie wurden mit dem Schutz der zivilen Konfliktopfer in Gegenden beauftragt, in denen die potenziellen Opfer den größten Risiken ausgesetzt waren; und sie wurden mit der Kontrolle der im Besitz der örtlichen Parteien befindlichen schweren Waffen beauftragt, wenn diese Waffen eingesetzt wurden, um die Mission selbst wie auch die örtliche Bevölkerung zu bedrohen. In zwei Extremfällen wurden VN-Einsätze zur Wahrnehmung des Rechtsvollzugs und der Verwaltung autorisiert, weil lokale Behörden nicht vorhanden beziehungsweise nicht funktionsfähig waren.

20. Es hätte niemanden überraschen dürfen, dass die Durchführung dieser Missionen schwierig sein würde. Anfang der neunziger Jahre waren die Perspektiven günstiger: die Missionen zur Umsetzung von Friedensübereinkünften waren befristet und nicht zeitlich unbegrenzt, und die erfolgreiche Abhaltung nationaler Wahlen schien eine vorgezeichnete Ausstiegsstrategie zu eröffnen. Seither geht die Entwicklung jedoch dahin, dass VN-Einsätze dann disloziert werden, wenn aus einem Konflikt keine der Parteien siegreich hervorgegangen ist: sei es, dass der Konflikt an einer militärischen Pattsituation angelangt ist oder dass die Kampfhandlungen auf internationalen Druck hin zum Stillstand gekommen sind; der Konflikt ist jedenfalls nicht beendet. Die VN-Einsätze werden somit nicht so sehr in Postkonfliktsituationen disloziert als vielmehr mit dem Ziel, solche Situationen herbeizuführen. Sie versuchen also, den unausgeräumten Konflikt und die ihn nährenden persönlichen, politischen oder sonstigen Motive von der militärischen auf die politische Ebene zu verlagern, und zwar dauerhaft.

21. Wie die Vereinten Nationen bald entdecken mussten, unterzeichnen die örtlichen Parteien Friedensübereinkünfte aus einer Vielzahl von Gründen, die dem Frieden nicht immer förderlich sind. "Friedensstörer" – Gruppen (einschließlich Unterzeichner), die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen oder die eine Friedensübereinkunft auf andere Weise durch Gewalt zu untergraben suchen – erschweren die Friedensumsetzung in Kambodscha, warfen Angola, Somalia und Sierra Leone zurück in den Bürgerkrieg und inszenierten die Ermordung von nicht weniger als 800.000 Menschen in Ruanda. Die Vereinten Nationen müssen bereit sein, gegen solche Friedensstörer wirksam vorzugehen, wenn sie bei der Friedenssicherung oder Friedenskonsolidierung in Situationen innerstaatlicher/transnationaler Konflikte systematische Erfolge erzielen möchten.

22. Aus immer mehr Berichten über diese Konflikte wird deutlich, dass für potenzielle Friedensstörer der Anreiz zum Ausstieg aus Friedensübereinkünften dann am größten ist, wenn ihnen eine unabhängige Einkommensquelle offen

steht, aus der sie Soldaten und Waffen finanzieren können, aus der sich die Führer dieser Gruppen bereichern können und die möglicherweise sogar der ursprüngliche Kriegsgrund war. Die jüngste Geschichte zeigt, dass der Frieden auf Dauer nicht haltbar ist, wenn diese Einkommensquellen, die in der Ausfuhr von unerlaubten Suchtstoffen, Edelsteinen oder anderen hochwertigen Rohstoffen bestehen, nicht zum Versiegen gebracht werden können.

23. Nachbarstaaten können Teil des Problems werden, wenn sie Schmuggelgut passieren lassen, mit dem der Konflikt finanziert wird, wenn sie als Mittelsmänner dafür fungieren oder den Kämpfern Stützpunkte zur Verfügung stellen. Damit eine Friedensmission solchen den Konflikt unterstützenden Nachbarländern entgegentreten kann, benötigt sie die aktive politische, logistische und/oder militärische Unterstützung einer oder mehrerer Großmächte oder großer Regionalmächte. Je schwieriger der Einsatz ist, desto wichtiger wird diese Unterstützung.

24. Zu den weiteren Variablen, die die Schwierigkeit der Friedensumsetzung beeinflussen, gehören zum einen die Ursachen des Konflikts. Diese können von wirtschaftlichen Faktoren (beispielsweise Fragen der Armut, der Verteilungsgerechtigkeit, der Diskriminierung oder der Korruption) über politische Faktoren (ungezügelter Machtkämpfe) und Ressourcen- und andere Umweltfragen (beispielsweise Wettbewerb um knappe Wasservorräte) bis zu Fragen der Volksgruppenzugehörigkeit, der Religion oder krasser Verletzungen der Menschenrechte reichen. Politische und wirtschaftliche Ziele sind unter Umständen fließender und eher einem Kompromiss zugänglich als Ziele, die Ressourcenbedarf, Volksgruppenzugehörigkeit oder Religion betreffen. Zum zweiten werden Verhandlungen und die Umsetzung des Friedens tendenziell schwieriger, je mehr örtliche Parteien beteiligt sind und je weiter ihre Ziele voneinander abweichen (beispielsweise das Streben nach Einheit gegenüber dem Streben nach Trennung). Zum dritten werden mit der Zahl der Opfer, dem Ausmaß der Bevölkerungsvertreibung und dem Umfang der Infrastrukturschäden die durch den Krieg hervorgerufenen Ressentiments zunehmen, wodurch eine Aussöhnung erschwert wird, die eine Auseinandersetzung mit den Menschenrechtsverletzungen der Vergangenheit erfordert, und ebenso werden sich die Kosten und die Komplexität des Wiederaufbaus erhöhen.

25. In einem verhältnismäßig weniger gefährlichen Umfeld – lediglich zwei Parteien, die sich dem Frieden verschrieben haben, mit konkurrierenden, aber kongruenten Zielen, die über keine illegalen Einkommensquellen verfügen und deren Nachbarn und Schirmherren sich ebenfalls dem Frieden verschrieben haben – wird eine Aussöhnung leichter stattfinden können. In einem unversöhnlichen, gefährlicheren Umfeld – drei oder mehr Parteien mit unterschiedlicher Friedensbereitschaft, mit gegenläufigen Zielen, mit unabhängigen Einkommens- und Waffenquellen sowie mit Nachbarn, die bereit sind, illegale Güter zu kaufen, zu

verkaufen und ihre Durchfuhr zu gestatten – sind bei VN-Missionen nicht nur deren Mitglieder, sondern der Friede selbst in Gefahr, wenn sie ihre Aufgaben nicht mit der Kompetenz und Effizienz wahrnehmen, die die Situation erfordert, und wenn sie nicht die feste Unterstützung durch eine oder mehrere Großmächte erhalten.

26. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Verhandlungsführer, der Sicherheitsrat, die Planungsverantwortlichen im Sekretariat und die Mitglieder der Mission sich allesamt darüber im Klaren sind, welches politisch-militärische Umfeld sie antreffen werden, wie sich dieses Umfeld nach ihrem Eintreffen schlagartig verändern kann und was sie realistischerweise tun können, wenn sich die Dinge ändern. Alle diese Überlegungen müssen Teil der Einstiegsstrategie für den Einsatz sein und eigentlich bereits in die Grundsatzentscheidung darüber einfließen, ob der Einsatz durchführbar ist und ob er überhaupt versucht werden sollte.

27. Genauso wichtig ist es in diesem Zusammenhang, zu beurteilen, inwieweit die örtlichen Behörden bereit und in der Lage sind, schwierige, jedoch notwendige politische und wirtschaftliche Entscheidungen zu treffen und an der Einrichtung von Verfahren und Mechanismen zur Bewältigung interner Streitigkeiten und zur Verhinderung von Gewalt oder eines Wiederaufflammens des Konflikts mitzuwirken. Die Feldmissionen beziehungsweise die Vereinten Nationen haben über diese Faktoren nur wenig Kontrolle, doch ist ein solches kooperatives Umfeld für den Erfolg einer Friedensmission entscheidend.

28. Wenn komplexe Friedensmissionen einmal disloziert werden, ist es Aufgabe der bei dem Einsatz tätigen Friedenssicherungskräfte, vor Ort ein sicheres Umfeld für die Friedenskonsolidierung zu wahren, während es Aufgabe der Friedenskonsolidierungskräfte ist, den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Wandel zu unterstützen, der ein sicheres, selbsttragendes Umfeld schafft. Nur in einem solchen Umfeld ist es möglich, die Friedenstruppen ohne weiteres wieder abzuziehen, es sei denn, die internationale Gemeinschaft ist bereit, ein Wiederaufleben des Konflikts nach dem Abzug dieser Truppen zu tolerieren. Die Geschichte hat gezeigt, dass Friedenssicherungs- und Friedenskonsolidierungskräfte in komplexen Einsätzen untrennbare Partner sind: Während die Friedenskonsolidierungskräfte ohne die Unterstützung der Friedenssicherungskräfte möglicherweise nicht tätig werden können, können diese nicht abziehen, wenn die Friedenskonsolidierungskräfte ihre Arbeit nicht getan haben.

C. Implikationen für vorbeugende Maßnahmen

29. Bei lediglich einem Drittel der Konfliktsituationen der neunziger Jahre kam es zu Friedensmissionen der Vereinten Nationen. Auch bei einer wesentlichen Verbesserung der Mechanismen zur Einrichtung und Unterstützung von

VN-Friedenssicherungseinsätzen wird es dem VN-System letztlich nicht möglich sein, auf alle Konflikte weltweit mit solchen Einsätzen zu reagieren. Die Vereinten Nationen und ihre Mitgliedstaaten müssen daher unbedingt ein wirksames System zur langfristigen Konfliktprävention schaffen. Für diejenigen, die im Falle eines Krieges unter dessen Folgen zu leiden hätten, ist die Konfliktverhütung ganz eindeutig vorzuziehen, und für die internationale Gemeinschaft stellt sie eine weniger teure Option dar als militärisches Eingreifen, humanitäre Nothilfe oder der Wiederaufbau nach einem Krieg. Wie der Generalsekretär in seinem kürzlich veröffentlichten Millenniums-Bericht (A/54/2000) angemerkt hat, ist "jeder Schritt in Richtung auf die Armutsverminderung und die Herbeiführung eines breit angelegten Wirtschaftswachstums ein Schritt auf dem Weg zur Konfliktverhütung". In vielen Fällen interner Konflikte "geht die Armut Hand in Hand mit scharfen ethnischen oder religiösen Spaltungen", bei denen die Minderheitenrechte "nicht genügend geachtet [werden und] die staatlichen Institutionen nicht allen Gruppen angemessene Teilhabe [gewähren]". Langfristige Präventionsstrategien in solchen Fällen müssen daher auf Folgendes hinarbeiten: "die Förderung der Menschenrechte, [den] Schutz der Minderheitenrechte und die Schaffung politischer Einrichtungen, in denen alle Gruppen repräsentiert sind. [...] Jede Gruppe muss das Gefühl haben, dass der Staat allen Bürgern gehört".

30. Die Sachverständigengruppe möchte der weiter bestehenden internen VN-Arbeitsgruppe für Frieden und Sicherheit für ihre Arbeit auf dem Gebiet der langfristigen Konfliktprävention danken, insbesondere für den von ihr zum Ausdruck gebrachten Gedanken, die Entwicklungsorgane im VN-System sollten die humanitäre Tätigkeit und die Entwicklungstätigkeit "unter dem Blickwinkel der Konfliktverhütung" betrachten, die langfristige Konfliktprävention zu einem Schwerpunkt ihrer Arbeit machen und dabei das vorhandene Instrumentarium, wie die gemeinsamen Landesbewertungen und den Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen, für diese Zwecke anpassen.

31. Um die frühzeitige Konzentration der Vereinten Nationen auf mögliche neue komplexe Notsituationen und somit auf die kurzfristige Konfliktprävention zu verbessern, schufen die Hauptabteilungen am Amtssitz, die dem Exekutivausschuss für Frieden und Sicherheit (EAFS) angehören, vor etwa zwei Jahren den Interinstitutionellen hauptabteilungsübergreifenden Koordinierungsrahmen, an dem nunmehr zehn Hauptabteilungen, Fonds, Programme und Organe mitwirken. Seine aktive Komponente, die Koordinierungsrahmengruppe, tritt monatlich auf Ebene der Direktoren zusammen, um Beschlüsse zu Risikobereichen zu fassen, Treffen zur Überprüfung von Ländern (oder Situationen) anzusetzen und vorbeugende Maßnahmen zu benennen. Die Einrichtung des Koordinierungsrahmens hat zwar die hauptabteilungsübergreifenden Kontakte verbessert, doch wurde das akkumulierte Wissen weder systematisch erfasst noch

eine strategische Planung durchgeführt. Dies war möglicherweise mit ein Grund für die Schwierigkeiten des Sekretariats, die Mitgliedstaaten von der Vorteilhaftigkeit dessen zu überzeugen, dass sie ihrem deklarierten Eintreten für lang- wie kurzfristige Konfliktpräventionsmaßnahmen durch die entsprechende politische und finanzielle Unterstützung Rückhalt geben. In der Zwischenzeit legte der Generalsekretär in seinen Jahresberichten von 1997 und 1999 (A/52/1 und A/54/1) besonderes Gewicht auf die Konfliktprävention. Neben anderen Stellen leisteten die Carnegie-Kommission für die Verhütung tödlicher Konflikte und die Gesellschaft für die Vereinten Nationen der Vereinigten Staaten von Amerika mit ihren wertvollen Studien einen Beitrag zu dem Thema. Darüber hinaus durchliefen mehr als 400 Mitarbeiter der Vereinten Nationen an der VN-Fortbildungsakademie in Turin eine systematische Ausbildung auf dem Gebiet der Frühwarnung.

32. Ein Schlüsselaspekt der kurzfristigen Konfliktprävention ist der Rückgriff auf Ermittlungsmissionen und andere wichtige Initiativen des Generalsekretärs. Diese stießen jedoch in der Regel auf zwei Haupthindernisse. Zunächst gibt es eine verständliche und berechtigte Besorgnis seitens der Mitgliedstaaten, insbesondere der kleineren und schwächeren Staaten, was ihre Souveränität anlangt. Solche Besorgnisse sind umso größer bei Initiativen, die von einem anderen Mitgliedstaat, insbesondere einem stärkeren Nachbarn, oder durch eine Regionalorganisation, die unter der Dominanz eines ihrer Mitglieder steht, ergriffen werden. Ein Staat, der sich internen Schwierigkeiten gegenüber sieht, ist wohl eher geneigt, Anregungen des Generalsekretärs anzunehmen; dafür sprechen die anerkannte Unabhängigkeit und die moralische Autorität seines Amtes und darüber hinaus Buchstaben und Geist der Charta, wonach der Generalsekretär seinen Beistand anbieten muss und wonach erwartet wird, dass die Mitgliedstaaten den Vereinten Nationen, wie insbesondere in Artikel 2 Absatz 5 der Charta festgelegt ist, "jeglichen Beistand" gewähren. Ermittlungsmissionen sind ein Instrument, dessen sich der Generalsekretär zur Erleichterung seiner Guten Dienste bedienen kann.

33. Das zweite Hindernis für wirksame Krisenpräventionsmaßnahmen ist die Lücke, die sich zwischen verbalen Stellungnahmen und der finanziellen und politischen Unterstützung dieser Maßnahmen auftut. Die Millenniums-Generalversammlung bietet allen Beteiligten die Gelegenheit, ihr diesbezügliches Engagement neu zu bewerten und die die Krisenprävention betreffenden Empfehlungen im Millenniums-Bericht des Generalsekretärs sowie seine kürzlichen Anmerkungen bei der zweiten öffentlichen Sicherheitsratssitzung über Konfliktverhütung zu prüfen. Bei dieser Gelegenheit betonte der Generalsekretär die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit zwischen dem Sicherheitsrat und den anderen Hauptorganen der Vereinten Nationen in Fragen der Konfliktverhütung und wies auf Möglichkeiten eines engeren Zusammenwirkens mit nichtstaatlichen

Akteuren, namentlich der Unternehmenswelt, bei der Entschärfung oder Vermeidung von Konflikten hin.

34. Zusammenfassung der Hauptempfehlungen zur Konfliktprävention:

a) Die Sachverständigengruppe schließt sich den die Konfliktverhütung betreffenden Empfehlungen des Generalsekretärs in dem Millenniums-Bericht und seinen Anmerkungen auf der zweiten öffentlichen Sitzung des Sicherheitsrats zur Konfliktverhütung im Juli 2000 an, insbesondere seinem Aufruf an "alle, die sich mit Konfliktverhütung und Entwicklung befassen – die Vereinten Nationen, die Bretton-Woods-Institutionen, die Regierungen und die Organisation der Zivilgesellschaft – [...], sich auf integriertere Weise mit diesen Herausforderungen auseinanderzusetzen";

b) Die Sachverständigengruppe unterstützt den häufigeren Einsatz von Ermittlungsmissionen in Spannungsgebieten durch den Generalsekretär und betont, dass die Mitgliedstaaten nach Artikel 2 Absatz 5 der Charta verpflichtet sind, bei diesen Tätigkeiten der Vereinten Nationen "jeglichen Beistand" zu leisten.

D. Implikationen für die Friedenskonsolidierungsstrategie

35. Der Sicherheitsrat und der Generalversammlungs-Sonderausschuss für Friedenssicherungseinsätze haben beide die entscheidende Rolle der Friedenskonsolidierung für den Erfolg komplexer Friedensmissionen anerkannt und gewürdigt. In diesem Zusammenhang verabschiedete der Sicherheitsrat am 29. Dezember 1998 eine Erklärung seines Präsidenten, in der der Generalsekretär ermutigt wurde, "die Möglichkeit zu untersuchen, im Rahmen der Bemühungen des Systems der Vereinten Nationen um eine dauerhafte friedliche Lösung von Konflikten Strukturen für die Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit zu schaffen [...]". Der Sonderausschuss für Friedenssicherungseinsätze betonte in seinem Bericht Anfang 2000, wie wichtig es ist, die Friedenskonsolidierungselemente klar zu bestimmen und zu benennen, bevor sie in das Mandat komplexer Friedensmissionen eingegliedert werden, damit die Generalversammlung später die weitere Unterstützung von Schlüsselementen der Friedenskonsolidierung, nachdem ein komplexer Einsatz beendet wird, leichter prüfen kann.

36. Unterstützungsbüros für Friedenskonsolidierung beziehungsweise politische Büros der Vereinten Nationen können im Anschluss an andere Friedensmissionen, wie in Tadschikistan oder Haiti, oder als unabhängige Initiativen, wie in Guatemala oder Guinea-Bissau, eingerichtet werden. Sie helfen, die Festigung des Friedens in der Konfliktfolgezeit zu unterstützen, indem sie sowohl mit den Regierungen als auch mit nichtstaatlichen Parteien zusammenarbeiten und

dabei die möglicherweise laufenden Entwicklungsaktivitäten der Vereinten Nationen ergänzen, die versuchen, eine politische Parteinahme zu vermeiden und dabei gleichzeitig mit ihrer Hilfe an den Ursachen des Konflikts anzusetzen.

37. Wirksame Friedenskonsolidierung erfordert ein aktives und nach Möglichkeit mehrdimensionales Zusammenwirken mit den örtlichen Parteien. Erstens sollten alle Friedensmissionen mit der Fähigkeit ausgestattet werden, bereits relativ bald nach Aufnahme ihrer Tätigkeit nachweisliche Verbesserungen im Leben der Menschen in ihrem Einsatzgebiet herbeizuführen. Der Leiter der Mission sollte autorisiert sein, einen kleinen Prozentsatz der Finanzmittel der Mission für Projekte mit rascher Wirkung zu verwenden, mit denen echte Verbesserungen der Lebensqualität erreicht werden und die dazu beitragen, für eine neue Mission Glaubwürdigkeit herzustellen. Der residierende Koordinator/humanitäre Koordinator des im Vorfeld bestehenden VN-Landesteam sollte bei solchen Projekten als leitender Berater fungieren, um eine effiziente Mittelverwendung zu gewährleisten und Konflikte mit anderen Entwicklungs- oder humanitären Hilfsprogrammen zu vermeiden.

38. Zweitens sollten "freie und faire" Wahlen als Teil umfassenderer Anstrengungen zur Stärkung der Regierungs- und Verwaltungsinstitutionen angesehen werden. Wahlen werden nur dann erfolgreich verlaufen können, wenn sie in einem Umfeld stattfinden, in dem die Bevölkerung, die gerade erst einen Krieg hinter sich gebracht hat, den Stimmzettel als wirksamere Waffe und als geeigneten und glaubwürdigen Mechanismus betrachtet, um ihren Ansichten über die Lenkung des Staates Ausdruck zu verleihen. Wahlen müssen durch einen breiteren Prozess der Demokratisierung und des Aufbaus einer Bürgergesellschaft unterstützt werden, der auch eine wirksame zivile Verwaltung sowie eine Kultur der Achtung der grundlegenden Menschenrechte umfasst, damit Wahlen nicht lediglich die Tyrannei der Mehrheit ratifizieren oder ihre Ergebnisse nach dem Abzug einer Friedensmission gewaltsam rückgängig gemacht werden.

39. Drittens ist es nicht Friedenskonsolidierung, wenn Zivilpolizeibeobachter der Vereinten Nationen sich darauf beschränken, Übergriffe oder sonstiges inakzeptables Verhalten örtlicher Polizisten lediglich zu dokumentieren oder versuchen, durch ihre Präsenz davon abzuschrecken – eine traditionelle und etwas enge Sichtweise der Möglichkeiten der Zivilpolizei. Heutzutage können Zivilpolizisten bei Friedensmissionen damit beauftragt werden, die örtliche Polizei im Einklang mit den internationalen Normen für eine demokratische Polizei und Menschenrechte zu reformieren, auszubilden und umzustrukturieren, und müssen daneben auch die Fähigkeit besitzen, wirksam gegen zivile Unruhen vorzugehen und sich selbst zu verteidigen. Auch die Gerichte, vor die örtliche Polizeibeamte mutmaßliche Verbrecher bringen, sowie das Strafvollzugssystem, in das Gefangene von der Justiz eingewiesen werden, müssen politisch unpar-

teilich und frei von Einschüchterung und Druck sein. Wenn Friedenskonsolidierungsmissionen es erfordern, müssen Justiz-, Strafvollzugs- und Menschenrechtsexperten sowie Zivilpolizisten in ausreichender Zahl vorhanden sein, um die rechtsstaatlichen Institutionen zu stärken. Wenn Gerechtigkeit, Aussöhnung und der Kampf gegen die Straflosigkeit es erfordern, sollte der Sicherheitsrat diese Experten sowie entsprechende Ermittler in Strafsachen und gerichtsmedizinische Sachverständige ermächtigen, in Unterstützung der internationalen Strafgerichte der Vereinten Nationen bei der Festnahme und Strafverfolgung von Personen, die der Begehung von Kriegsverbrechen beschuldigt werden, behilflich zu sein.

40. Wenn ein solches Teamkonzept auch selbstverständlich erscheinen mag, so sahen sich die Vereinten Nationen in den vergangenen zehn Jahren doch Situationen gegenüber, in denen der Sicherheitsrat zwar die Dislozierung mehrerer tausend Polizisten in einem Friedenssicherungseinsatz genehmigt hatte, er sich jedoch nicht bereit finden konnte, für denselben Einsatz wenigstens 20 oder 30 Strafrechtssachverständige bereitzustellen. Darüber hinaus bedarf es eines besseren Verständnisses und einer Weiterentwicklung der Rolle der Zivilpolizei in der heutigen Zeit. Kurz gesagt, bedarf es einer grundlegenden Neuausrichtung der Art und Weise, wie die Organisation die Rolle von Zivilpolizisten in Friedensmissionen sieht und wie sie sie einsetzt; darüber hinaus bedarf es eines Teamkonzepts, bei angemessener Ressourcenausstattung, für die Sicherung der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte, wobei Justiz-, Strafvollzugs-, Menschenrechts- und Polizeiexperten in gegenseitiger Absprache kollegial zusammenarbeiten.

41. Viertens ist der Menschenrechtsanteil einer Friedensmission in der Tat entscheidend für eine wirksame Friedenskonsolidierung. Menschenrechtsexperten der Vereinten Nationen können beispielsweise führend an der Durchführung eines umfassenden Programms zur nationalen Aussöhnung beteiligt sein. Die Menschenrechtsanteile in Friedensmissionen haben jedoch bisher nicht immer die erforderliche politische und administrative Unterstützung erhalten, und ihre Aufgabe wird von den anderen Anteilen nicht immer hinreichend verstanden. Die Sachverständigengruppe betont daher, wie wichtig es ist, Militärpersonal, Polizisten und das sonstige Zivilpersonal über Menschenrechtsfragen und die einschlägigen Bestimmungen des humanitären Völkerrechts zu informieren. In diesem Zusammenhang würdigt die Sachverständigengruppe das Bulletin des Generalsekretärs vom 6. August 1999 "Einhaltung des humanitären Völkerrechts durch Truppen der Vereinten Nationen" (ST/SGB/1999/13).

42. Fünftens ist die Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten – entscheidende Faktoren für die Stabilität in der unmittelbaren Konfliktfolgezeit und für die Verringerung der Gefahr eines Wiederaufflammens des Konflikts – ein Gebiet, auf dem die

Friedenskonsolidierung einen direkten Beitrag zur öffentlichen Sicherheit und Ordnung leistet. Das Grundziel der Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung bleibt jedoch nicht erfüllt, solange nicht alle drei Elemente erreicht sind. Demobilisierte Kämpfer (die so gut wie nie alle Waffen niederlegen) kehren in der Regel zu einem Leben in Gewalt zurück, wenn sie keine legitime Möglichkeit finden, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, wenn sie also nicht in die lokale Wirtschaft "wiedereingegliedert" werden. Das Element der Wiedereingliederung bei der Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung wird jedoch aus freiwilligen Beiträgen finanziert, die manchmal erheblich hinter den Erfordernissen zurückgeblieben sind.

43. Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung waren ein Bestandteil von mindestens 15 Friedenssicherungseinsätzen der vergangenen zehn Jahre. Mehr als ein Dutzend Organisationen und Programme der Vereinten Nationen sowie internationale und lokale nichtstaatliche Organisationen finanzieren diese Programme. Eine feste Koordinierungsstelle innerhalb des VN-Systems fehlt jedoch, zum Teil, weil so viele Akteure an der Planung oder Unterstützung der Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung beteiligt sind.

44. Eine wirksame Friedenskonsolidierung erfordert auch eine Koordinierungsstelle für die vielen verschiedenen damit zusammenhängenden Tätigkeiten. Nach Auffassung der Sachverständigengruppe sollten die Vereinten Nationen als die Koordinierungsinstanz für die Friedenskonsolidierungstätigkeiten der Geber angesehen werden. Zweckmäßigerweise könnte dafür eine konsolidierte, ständige institutionelle Kapazität im VN-System geschaffen werden. Die Sachverständigengruppe ist der Ansicht, dass der Untergeneralsekretär für politische Angelegenheiten in seiner Eigenschaft als Einberufer des Exekutivausschusses für Frieden und Sicherheit (EAFS) für die Koordinierung der Friedenskonsolidierung zuständig sein sollte. Die Sachverständigengruppe unterstützt außerdem die Anstrengungen, die die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) derzeit unternehmen, um die diesbezüglichen Kapazitäten der Vereinten Nationen gemeinsam zu stärken, da eine wirksame Friedenskonsolidierung eigentlich eine Kombination aus politischen und Entwicklungsaktivitäten ist, die an den Konfliktursachen ansetzen.

45. Die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten, die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze, das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten, die Hauptabteilung Abrüstungsfragen, der Bereich Rechtsangelegenheiten, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), der

Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte und der Sicherheitskoordinator der Vereinten Nationen sind alle im Exekutivausschuss für Frieden und Sicherheit vertreten; die Weltbankgruppe wurde ebenfalls gebeten, daran teilzunehmen. Der Exekutivausschuss bietet somit das ideale Forum für die Ausarbeitung von Friedenskonsolidierungsstrategien.

46. Nichtsdestoweniger sollte die Ausarbeitung dieser Strategien von ihrer Umsetzung getrennt werden, wobei es zu einer rationellen Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedern des Exekutivausschusses kommt. Nach Auffassung der Sachverständigengruppe verfügt das UNDP auf diesem Gebiet über noch nicht ausgeschöpftes Potenzial, und es wäre in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen, Fonds und Programmen der Vereinten Nationen sowie der Weltbank am besten geeignet, bei der Durchführung von Friedenskonsolidierungstätigkeiten die Führungsrolle zu übernehmen. Daher empfiehlt die Sachverständigengruppe dem Exekutivausschuss, dem Generalsekretär einen Plan zur Stärkung der Fähigkeiten der Vereinten Nationen zur Entwicklung von Friedenskonsolidierungsstrategien und zur Durchführung von Programmen zu ihrer Unterstützung vorzulegen. Dieser Plan sollte auch Kriterien dafür enthalten, wann die Ernennung eines hochrangigen politischen Abgesandten oder Beauftragten des Generalsekretärs angezeigt ist, um eine bessere Profilierung und klarere politische Orientierung der Friedenskonsolidierungstätigkeiten in einer bestimmten Region oder einem bestimmten Land zu erreichen, in denen gerade ein Konflikt zu Ende gegangen ist.

47. Zusammenfassung der Hauptempfehlungen zur Friedenskonsolidierung:

a) Im ersten Jahr des Bestehens einer Mission soll dem die Mission leitenden Beauftragten oder Sonderbeauftragten des Generalsekretärs ein geringer Prozentsatz der Haushaltsmittel dafür zur Verfügung stehen, um im Einsatzgebiet – nach Beratung durch den residierenden Koordinator des jeweiligen VN-Landesteams – Projekte mit rascher Wirkung zu finanzieren;

b) Die Sachverständigengruppe empfiehlt eine grundlegende Neuausrichtung des Einsatzes von Zivilpolizisten, anderen rechtsstaatlichen Kräften und Menschenrechtsexperten bei komplexen Friedensmissionen, mit erhöhtem Gewicht auf der Stärkung der rechtsstaatlichen Institutionen und der besseren Achtung der Menschenrechte in Postkonfliktsituationen;

c) Die Sachverständigengruppe empfiehlt den beschlussfassenden Organen der Vereinten Nationen, zu erwägen, in den veranlagten Haushalt komplexer Friedensmissionen Mittel für Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogramme in der Anfangsphase der jeweiligen Mission aufzunehmen, mit dem Ziel, die rasche

Auflösung kämpfender Gruppen zu erleichtern und die Wahrscheinlichkeit eines Wiederaufflammens des Konflikts zu reduzieren;

d) Die Sachverständigengruppe empfiehlt dem Exekutivausschuss für Frieden und Sicherheit, einen Plan zur Stärkung der ständigen Fähigkeit der Vereinten Nationen, Friedenskonsolidierungsstrategien zu entwickeln und Programme zu ihrer Unterstützung durchzuführen, zu erörtern und dem Generalsekretär zu empfehlen.

E. Implikationen für die Doktrin und Strategie der Friedenssicherung

48. Die Sachverständigengruppe teilt die Auffassung, dass die Zustimmung der örtlichen Parteien, Unparteilichkeit und die Gewaltanwendung ausschließlich zur Selbstverteidigung die Grundpfeiler der Friedenssicherung bleiben sollen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass im Kontext moderner Friedensmissionen zur Regelung von innerstaatlichen/transnationalen Konflikten die Zustimmung auf vielfältige Weise von den örtlichen Parteien manipuliert werden kann. Manche Parteien erteilen ihre Zustimmung zur Präsenz der Vereinten Nationen lediglich, um Zeit zur Reorganisation ihrer Streitkräfte zu gewinnen, und ziehen diese Zustimmung zurück, wenn der Friedenssicherungseinsatz nicht länger ihren Interessen dient. Andere Parteien mögen bestrebt sein, die Bewegungsfreiheit einer Mission einzuschränken, eine Taktik der ständigen Zuwiderhandlung gegen eine Übereinkunft verfolgen oder ihre Zustimmung überhaupt ganz zurückziehen. Darüber hinaus kann es vorkommen, selbst wenn sich die Anführer einzelner Gruppierungen auf den Frieden verpflichtet haben, dass die kämpfenden Truppen in weitaus geringerem Maße der Kontrolle ihrer Führer unterliegen als konventionelle Armeen, mit denen traditionelle Friedenssicherungskräfte zusammenarbeiten, und manche dieser Gruppierungen können wiederum in Splittergruppen zerfallen, deren Existenz und die mit ihr verbundenen Folgen bei der Unterzeichnung des Friedensabkommens, auf Grund dessen die VN-Mission im Einsatz ist, nicht vorausgesehen wurden.

49. In der Vergangenheit waren die Vereinten Nationen oftmals außerstande, solchen Herausforderungen wirksam zu begegnen. Es ist eine grundlegende Prämisse dieses Berichts, dass sie jedoch dazu in der Lage sein müssen. Sobald VN-Friedenssicherungskräfte disloziert werden, müssen sie ihren Auftrag professionell und erfolgreich erfüllen können. Dies bedeutet, dass die Militäreinheiten der Vereinten Nationen in der Lage sein müssen, sich selbst, die anderen Anteile der jeweiligen Friedensmission und ihr Mandat zu verteidigen. Die Einsatzrichtlinien sollen den VN-Kontingenten nicht nur gestatten, Angriffe Schlag um Schlag zu vergelten, sondern sie auch zu Gegenangriffen ermächtigen, um dem tödlichen Beschuss von VN-Truppen oder der von ihnen zu schützenden Menschen ein Ende zu setzen; in besonders gefährlichen Situationen sollten sie die

fährlichen Situationen sollten sie die VN-Kontingente nicht dazu zwingen, ihren Angreifern die Initiative zu überlassen.

50. Unparteilichkeit hat für solche Einsätze daher zu bedeuten: Befolgung der Grundsätze der Charta und der Ziele des Mandats, das auf diesen Grundsätzen beruht. Diese Unparteilichkeit ist nicht dasselbe wie Neutralität oder wie die jederzeitige Gleichbehandlung aller Parteien in allen Fällen, die einer Beschwichtigungspolitik gleichkommen kann. In einigen Fällen stehen die örtlichen Parteien nicht auf der gleichen moralischen Stufe; wenn sich Aggressoren und Opfer eindeutig unterscheiden lassen, können die Friedenssicherungskräfte nicht nur aus operativen Gründen zur Anwendung von Gewalt berechtigt, sondern moralisch dazu verpflichtet sein. Der Völkermord in Ruanda konnte zum Teil deswegen solche Ausmaße erreichen, weil die internationale Gemeinschaft die damals in dem Land stationierte Mission nicht nutzte oder verstärkte, um einem offenkundigen Übel zu begegnen. Der Sicherheitsrat hat seither in seiner Resolution 1296 (2000) festgestellt, dass gezielte Angriffe auf Zivilpersonen in Situationen bewaffneter Konflikts und die Verweigerung des Zugangs humanitärer Hilfsorganisationen zu einer vom Krieg betroffenen Zivilbevölkerung eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen und demzufolge Maßnahmen des Sicherheitsrats auslösen können. Befindet sich eine VN-Friedensmission bereits vor Ort, so kann ihr die Verantwortung für die Durchführung dieser Maßnahmen übertragen werden, und sie sollte dafür gerüstet sein.

51. Dies wiederum bedeutet, dass das Sekretariat bei der Einsatzplanung nicht vom günstigsten zu erwartenden Fall ausgehen darf, wenn das bisherige Verhalten der örtlichen Akteure den ungünstigsten Fall nahe legt. Es bedeutet außerdem, dass in dem Mandat einer Mission die Ermächtigung zur Anwendung von Gewalt klar festgelegt sein muss. Es bedeutet schließlich größere und besser ausgerüstete Truppen, die zwar mehr kosten, aber im Gegensatz zur symbolischen und unbedrohlichen Präsenz traditioneller Friedenssicherungskräfte eine glaubhafte Abschreckungskapazität haben. Umfang und Konfiguration der VN-Truppen für komplexe Einsätze dürfen bei potenziellen Friedensstörern keinen Zweifel daran aufkommen lassen, für welche Option sich die Organisation entschieden hat. Diese Truppen sollten mit den Feldaufklärungs- und sonstigen Fähigkeiten ausgestattet werden, die zur Verteidigung gegen gewalttätige Angreifer notwendig sind.

52. Die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, für einen derartigen glaubwürdigen Einsatz Truppen zur Verfügung zu stellen, impliziert auch die Bereitschaft, für die Erfüllung des Mandats auch das Risiko von Verlusten in Kauf zu nehmen. Wenn es den Mitgliedstaaten seit den schwierigen Missionen Mitte der neunziger Jahre immer schwerer gefallen ist, dieses Risiko auf sich zu nehmen, so liegt das zum Teil daran, dass sie sich nicht darüber im Klaren sind, inwieweit das

Eingehen eines solchen Risikos ihren nationalen Interessen entspricht, und zum Teil daran, dass sie die Risiken selbst womöglich nicht abschätzen können. Der Generalsekretär muss daher, wenn er um die Bereitstellung von Truppen ersucht, in der Lage sein, den truppenstellenden Staaten, ja allen Mitgliedstaaten plausibel zu machen, dass es in ihrem eigenen Interesse liegt, den jeweiligen Konflikt zu bewältigen und beizulegen, allein schon deshalb, weil sie einer Organisation angehören, die sich der Wahrung des Friedens verschrieben hat. Auf diese Weise sollte der Generalsekretär imstande sein, potenziellen truppenstellenden Staaten eine Risikobewertung vorzulegen, die beschreibt, worum es bei dem jeweiligen Konflikt und bei dem angestrebten Frieden geht, die außerdem eine Beurteilung der Fähigkeiten und Ziele der örtlichen Parteien enthält sowie eine Einschätzung der diesen zur Verfügung stehenden unabhängigen finanziellen Mittel und der Auswirkungen dieser Mittel auf die Wahrung des Friedens. Darüber hinaus müssen der Sicherheitsrat und das Sekretariat in der Lage sein, die truppenstellenden Staaten davon zu überzeugen, dass die Strategie und das Einatzkonzept einer neuen Mission wohlgedacht sind und dass die von ihnen entsandten Militär- oder Polizeikräfte einer wirksamen Mission unter kompetenter Leitung unterstehen werden.

53. Die Sachverständigengruppe ist sich dessen bewusst, dass die Vereinten Nationen keine Kriege führen. Wenn Zwangsmaßnahmen erforderlich waren, wurden diese bisher stets willigen Staatenkoalitionen anvertraut, die mit Ermächtigung des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der Charta tätig wurden.

54. Die Charta ermutigt ausdrücklich zur Zusammenarbeit mit regionalen und subregionalen Organisationen, um Konflikte beizulegen und Frieden und Sicherheit herzustellen und zu wahren. Die Vereinten Nationen beteiligen sich aktiv und erfolgreich an vielen Kooperationsprogrammen dieser Art auf den Gebieten Konfliktprävention, Friedensschaffung, Wahlen und Wahlhilfe, Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte und humanitäre Hilfe sowie an anderen friedenskonsolidierenden Tätigkeiten in verschiedenen Teilen der Erde. Was die Friedenssicherungseinsätze betrifft, bedarf es jedoch eines vorsichtigen Vorgehens, denn die militärischen Mittel und Fähigkeiten sind weltweit ungleich verteilt, und in den krisenanfälligsten Gebieten sind Streitkräfte häufig weniger für die Anforderungen moderner Friedenssicherungseinsätze gerüstet als anderswo. Wenn den regionalen und subregionalen Organisationen Ausbildung, Ausrüstung, logistische Unterstützung und andere Ressourcen zur Verfügung gestellt würden, könnten Friedenssicherungskräfte aus allen Regionen an einem VN-Einsatz teilnehmen oder entsprechende regionale Friedensmissionen auf der Grundlage einer Resolution des Sicherheitsrats einrichten.

55. Zusammenfassung der Hauptempfehlung zur Doktrin und Strategie der Friedenssicherung: Sobald Frie-

denssicherungskräfte der Vereinten Nationen disloziert werden, müssen sie ihren Auftrag professionell und erfolgreich erfüllen können und in der Lage sein, sich selbst, die anderen Anteile der Mission und ihr Mandat auf der Grundlage robuster Einsatzrichtlinien gegen diejenigen zu verteidigen, die Friedensabkommen nicht einhalten oder auf andere Weise versuchen, sie mit gewaltsamen Mitteln zu untergraben.

F. Klare, glaubwürdige und erfüllbare Mandate

56. Als politisches Organ ist der Sicherheitsrat bemüht, einen Konsens herbeizuführen, obwohl seine Beschlüsse nicht unbedingt Einstimmigkeit erfordern. Die Kompromisse, die zur Bildung eines Konsenses erforderlich sind, gehen jedoch manchmal auf Kosten der Genauigkeit, und die daraus resultierende Mehrdeutigkeit kann ernste Folgen im Feld haben, wenn das Mandat von den verschiedenen Anteilen einer Friedensmission unterschiedlich ausgelegt wird oder wenn die örtlichen Akteure den Eindruck eines nur halbherzigen Engagements des Rates für die tatsächliche Umsetzung des Friedens gewinnen, was Friedensstörer in ihren Bemühungen ermutigen kann. Mehrdeutigkeit kann auch Differenzen übertünchen, die später unter dem Druck der Krise wieder auftreten und dringende Maßnahmen des Rates verhindern. Die Sachverständigengruppe ist sich dessen bewusst, dass politische Kompromisse in vielen Fällen nützlich sind, spricht sich jedoch in diesem Fall für Eindeutigkeit aus, insbesondere bei Einsätzen, die in ein gefährliches Umfeld entsandt werden. Die Sachverständigengruppe legt dem Rat nahe, lieber kein Mandat für eine Mission zu erteilen, als sie mit unklaren Anweisungen in ein Gefahrengebiet zu entsenden.

57. Eine mögliche VN-Friedensmission nimmt häufig dann erste Konturen an, wenn die auf ein Friedensabkommen hinarbeitenden Unterhändler die Durchführung eines solchen Abkommens durch die Vereinten Nationen ins Auge fassen. Während die Friedensunterhändler (Friedensstifter) hochqualifizierte Experten auf ihrem Gebiet sein mögen, ist es indessen weitaus weniger wahrscheinlich, dass sie die operativen Erfordernisse der Soldaten, der Polizisten, des humanitären Hilfspersonals oder der Wahlhelfer in VN-Feldmissionen im Einzelnen abschätzen können. Friedensstifter außerhalb des Bereichs der Vereinten Nationen kennen diese Erfordernisse womöglich noch weniger. Trotzdem hat das Sekretariat in den letzten Jahren Mandate ausführen müssen, die von anderen Stellen ausgearbeitet und ihm vom Sicherheitsrat mit lediglich geringfügigen Änderungen zugewiesen wurden.

58. Nach Auffassung der Sachverständigengruppe muss das Sekretariat in der Lage sein, dem Sicherheitsrat überzeugend darzulegen, dass Ersuchen um die Umsetzung von

Waffenruhe- oder Friedensübereinkünften durch die Vereinten Nationen bestimmte Mindestvoraussetzungen erfüllen müssen, bevor der Rat Truppen unter VN-Führung mit der Umsetzung solcher Vereinbarungen beauftragt; zu diesen Voraussetzungen gehört, dass Berater/Beobachter den Friedensverhandlungen beiwohnen können, dass jedwede Übereinkunft mit den internationalen Normen auf dem Gebiet der Menschenrechte und dem humanitären Völkerrecht im Einklang steht und dass die von den Vereinten Nationen wahrzunehmenden Aufgaben erfüllbar sind – wobei die örtlich zu leistende Unterstützung dieser Aufgaben festgeschrieben sein muss – und entweder zur Beseitigung der Konfliktursachen beitragen oder die notwendigen Voraussetzungen dafür schaffen, dass andere dies tun können. Da es detaillierter Kenntnisse der Lage am Boden bedarf, um den Unterhändlern sachverständigen Rat erteilen zu können, sollte der Generalsekretär im Voraus ermächtigt werden, ausreichende Mittel aus dem Reservefonds für Friedenssicherungsmaßnahmen bereitzustellen, damit eine vorläufige Geländeerkundung im voraussichtlichen Einsatzgebiet der Mission durchgeführt werden kann.

59. Wenn das Sekretariat den Rat über die Erfordernisse einer Mission unterrichtet, darf es die Truppenstärke und die sonstigen Ressourcen nicht danach ansetzen, was es als politisch annehmbar für den Rat erachtet. Indem es eine derartige Selbstzensur ausübt, setzt das Sekretariat nicht nur sich selbst und die Mission dem Risiko des Scheiterns aus, sondern läuft auch Gefahr, letztlich als Sündenbock dazustehen. Obwohl die Chancen für das Zustandekommen einer Mission sinken können, wenn bei der Vorlage und Begründung des geschätzten Ressourcenbedarfs hohe operative Normen zugrunde gelegt werden, dürfen die Mitgliedstaaten nicht zu der Annahme verleitet werden, dass sie etwas Nützliches für in Schwierigkeiten befindliche Länder tun, wenn sie keine ausreichenden Ressourcen für die Friedensmissionen zur Verfügung stellen; sie stimmen damit viel wahrscheinlicher einer Verschwendung von Personal, Zeit und Geld zu.

60. Die Sachverständigengruppe ist ferner der Ansicht, dass eine Mission erst dann vonstatten gehen soll, wenn der Generalsekretär von den Mitgliedstaaten feste Zusagen zur Bereitstellung der Truppen erhalten hat, die er für die Durchführung des Einsatzes für notwendig erachtet. Die Dislozierung einer inkompletten Truppe, die nicht imstande ist, einen labilen Frieden zu festigen, würde bei einer Bevölkerung, die sich inmitten eines Konflikts befindet oder gerade die Folgen eines Krieges überwindet, zuerst Hoffnungen wecken und diese dann wieder zerstören und damit der Glaubwürdigkeit der gesamten Vereinten Nationen Schaden zufügen. Unter solchen Umständen sollte der Sicherheitsrat Resolutionen, in denen umfangreiche Truppendislozierungen für einen neuen Friedenssicherungseinsatz vorgesehen sind, so lange in Entwurfsform belassen, bis der Generalsekretär bestätigen kann, dass er von den Mitgliedstaaten die notwendigen Truppenzusagen erhalten hat.

61. Die Differenz zwischen Zusagen und tatsächlichem Bedarf kann auf verschiedene Weise verringert werden, beispielsweise durch eine bessere Absprache und Konsultation zwischen möglichen truppenstellenden Staaten und den Mitgliedern des Sicherheitsrats im Stadium der Ausarbeitung des Mandats. Die Beratung des Sicherheitsrats durch truppenstellende Staaten könnte sinnvollerweise durch die Einsetzung von Ad-hoc-Nebenorganen des Rates institutionalisiert werden, wie in Artikel 29 der Charta vorgesehen. Mitgliedstaaten, die Militäreinheiten zu einem Einsatz beitragen, sollten regelmäßig zu den Informationssitzungen eingeladen werden, bei denen das Sekretariat den Sicherheitsrat über Krisen, die sich auf die Sicherheit des Missionspersonals auswirken, oder über Änderungen oder Neuauslegungen des Mandats, was die Anwendung von Gewalt betrifft, unterrichtet.

62. Schließlich ist festzuhalten, dass der Wunsch des Generalsekretärs, Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten zusätzlichen Schutz zu gewähren, und die vom Sicherheitsrat getroffenen Maßnahmen mit dem Ziel, die VN-Friedenssicherungskräfte ausdrücklich zu ermächtigen, Zivilpersonen in Konflikten zu schützen, positive Entwicklungen darstellen. In der Tat sollte bei Friedenssicherungskräften – Soldaten wie Polizisten –, die Zeugen von Gewalttaten gegenüber Zivilpersonen werden, vorausgesetzt werden, dass sie ermächtigt sind, im Rahmen ihrer Mittel einzugreifen und den Grundprinzipien der Vereinten Nationen Geltung zu verschaffen, unter Berücksichtigung dessen, dass allein schon die Präsenz eines VN-Einsatzes zu der Erwartung führt, beschützt zu werden, wie die Unabhängige Untersuchungskommission für Ruanda in ihrem Bericht festgestellt hat (siehe S/1999/1257, S. 51 der englischen Fassung).

63. Die Sachverständigengruppe bezweifelt jedoch, dass ein allgemeines Mandat in diesem Bereich glaubhaft und erfüllbar wäre. In den derzeitigen Einsatzgebieten der VN-Missionen befinden sich Hunderttausende von Zivilpersonen, die dem Risiko von Gewalt ausgesetzt sind, und die gegenwärtig eingesetzten VN-Truppen könnten, selbst wenn sie den Befehl dazu erhielten, nur einen Bruchteil dieser Menschen beschützen. Wenn die Gewährung eines derartigen Schutzes versprochen wird, entstehen sehr hohe Erwartungen. Da zwischen dem erwünschten Ziel und den für seine Verwirklichung verfügbaren Mitteln ein beträchtliches Missverhältnis bestehen kann, ist mit anhaltender Enttäuschung über die Tätigkeit der Vereinten Nationen auf diesem Gebiet zu rechnen. Einsätze mit einem Mandat für den Schutz von Zivilpersonen müssen daher auch die für die Durchführung dieses Auftrags erforderlichen Ressourcen erhalten.

64. Zusammenfassung der Hauptempfehlungen zu klaren, glaubwürdigen und erfüllbaren Mandaten:

a) Die Sachverständigengruppe empfiehlt dem Sicherheitsrat, bevor er der Umsetzung einer Waffen-

ruhe- oder Friedensübereinkunft durch einen Friedenssicherungseinsatz unter der Führung der Vereinten Nationen zustimmt, sich dessen zu vergewissern, dass die betreffende Übereinkunft gewisse Mindestbedingungen erfüllt, wie beispielsweise Übereinstimmung mit den internationalen Menschenrechtsnormen und Durchführbarkeit der vorgesehenen Aufgaben und Zeitpläne;

b) Der Sicherheitsrat soll Resolutionen zur Genehmigung von Missionen mit hoher Truppenstärke so lange in Entwurfsform belassen, bis der Generalsekretär von Seiten der Mitgliedstaaten feste Zusagen über die Bereitstellung der erforderlichen Truppen und anderer wichtiger Elemente zur Unterstützung der Mission, einschließlich von Elementen zur Friedenskonsolidierung, erhalten hat;

c) Die Resolutionen des Sicherheitsrats sollen den Erfordernissen der Friedenssicherungseinsätze, die in potenziell gefährlichen Situationen zum Einsatz gelangen, Rechnung tragen, insbesondere der Notwendigkeit klarer Befehlswege und eines einheitlichen Vorgehens;

d) Bei der Ausarbeitung oder Abänderung des Mandats einer Mission muss das Sekretariat dem Sicherheitsrat sagen, was er wissen muss, und nicht, was er hören will, und die Länder, die Militäreinheiten für einen Einsatz zugesagt haben, sollen zu den Informationssitzungen zugelassen werden, bei denen das Sekretariat den Rat über Angelegenheiten unterrichtet, die die Sicherheit ihres Personals betreffen, insbesondere wenn die Anwendung von Gewalt durch eine Mission erwogen wird.

G. Fähigkeiten auf dem Gebiet der Sammlung und Analyse von Informationen und der strategischen Planung

65. Wenn die Vereinten Nationen sich für ein strategisches Herangehen an die Konfliktprävention, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung entscheiden, werden die für Frieden und Sicherheit zuständigen Schlüsselabteilungen des Sekretariats enger miteinander zusammenarbeiten müssen. Zu diesem Zweck werden sie wirksamere Instrumente zur Sammlung und Analyse sachdienlicher Informationen benötigen, um den Exekutivausschuss für Frieden und Sicherheit, das für Friedens- und Sicherheitsfragen zuständige Entscheidungsgremium auf hoher Ebene, unterstützen zu können.

66. Der Exekutivausschuss für Frieden und Sicherheit (EAFS) ist einer von vier "sektoralen" Exekutivausschüssen, die Anfang 1997 im Rahmen der ersten Reformmaßnahmen des Generalsekretärs eingerichtet wurden (siehe A/51/829, Abschnitt A). Die anderen drei Ausschüsse sind zuständig

für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten, für Entwicklungshilfemaßnahmen sowie für humanitäre Angelegenheiten. Das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte ist Mitglied in allen vier Ausschüssen. Diese Ausschüsse sollen die Abstimmung und Koordinierung des Managements der beteiligten Hauptabteilungen erleichtern und sind mit Entscheidungs- und Koordinierungsbefugnissen ausgestattet. Unter dem Vorsitz des Untergeneralsekretärs für politische Angelegenheiten hat der EAFS zwar den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Hauptabteilungen gefördert, sich aber noch nicht zu dem in den Reformen von 1997 vorgesehenen Entscheidungsorgan entwickelt, eine Tatsache, die auch von seinen Mitgliedern eingeräumt wird.

67. Die derzeitige Personalausstattung des Sekretariats und die Arbeitsanforderungen im Sektor Frieden und Sicherheit machen eine grundsatzpolitische Planung auf Hauptabteilungsebene praktisch unmöglich. Obwohl die meisten Mitglieder des EAFS über Grundsatz- oder Planungsabteilungen verfügen, werden diese in der Regel von den tagtäglich anstehenden Fragen in Anspruch genommen. Ohne eine weitreichende Fähigkeit zur Informationsgewinnung und Analyse wird das Sekretariat jedoch eine Institution bleiben, die lediglich auf Entwicklungen reagiert und nicht vorausschauend tätig wird, und der Exekutivausschuss wird der ihm übertragenen Aufgabe nicht gerecht werden können.

68. Der Generalsekretär und die Mitglieder des EAFS benötigen ein professionelles System im Sekretariat für die Sammlung von Informationen über Konfliktsituationen, die effiziente Weitergabe dieser Informationen an einen breiten Nutzerkreis, die Erstellung grundsatzpolitischer Analysen und die Entwicklung langfristiger Strategien. Ein solches System gibt es gegenwärtig nicht. Die Sachverständigengruppe schlägt daher die Schaffung eines "EAFS-Sekretariats für Information und strategische Analyse" (SISA) vor.

69. Dieses Sekretariat sollte im Wesentlichen durch die Zusammenlegung der verschiedenen Hauptabteilungsgruppen geschaffen werden, die für Politik- und Informationsanalyse auf dem Gebiet von Frieden und Sicherheit zuständig sind, namentlich die Gruppe Politikanalyse und die Lagezentrale der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO), die Gruppe Grundsatzpolitische Planung der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA), die Gruppe Politikausarbeitung (oder Teile derselben) des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten und die Sektion Medienbeobachtung und -analyse der Hauptabteilung Presse und Information.

70. Es müsste zusätzliches Personal eingestellt werden, um das Sekretariat für Information und strategische Analyse mit dem Sachverstand auszustatten, den es an anderen Stel-

len des Systems nicht gibt beziehungsweise der den bestehenden Strukturen nicht entnommen werden kann. Das zusätzliche Personal würde einen Leiter (im Range eines Ersten Direktors), eine kleine Gruppe von Militäranalysten, Polizeiexperten sowie hochqualifizierte Spezialisten für Informationssysteme umfassen, die für die Konzeption und Verwaltung der SISA-Datenbanken zuständig wären und die sicherzustellen hätten, dass die Daten sowohl für die Zentrale als auch für die Dienststellen und Missionen im Feld zugänglich wären.

71. Das Sekretariat für Information und strategische Analyse würde mit den folgenden Stellen in enger Verbindung stehen: der Strategischen Planungsgruppe des Büros des Generalsekretärs, der Abteilung Notfallmaßnahmen des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen, der Gruppe Friedenskonsolidierung (siehe die Ziffern 239 bis 243), der Gruppe Informationsanalyse des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (die für die Web-Seite "ReliefWeb" zuständig ist), den New Yorker Verbindungsbüros des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte und des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, dem Büro des Sicherheitskoordinators der Vereinten Nationen und der Unterabteilung Überwachung, Datenbank und Informationen der Hauptabteilung Abrüstungsfragen. Die Weltbankgruppe sollte eingeladen werden, über geeignete Instanzen, wie der für Postkonfliktsituationen zuständigen Dienststelle der Bank, mit dem SISA Verbindung zu halten.

72. Als gemeinsamer Dienst wäre das Sekretariat für Information und strategische Analyse den Mitgliedern des Exekutivausschusses für Frieden und Sicherheit sowohl kurz- als auch langfristig von Nutzen. Es würde die tägliche Berichterstattung der DPKO-Lagezentrale stärken, indem es aus sämtlichen Quellen aktuelle Informationen über die Tätigkeit der Missionen und relevante weltweite Ereignisse sammelte. Es könnte die Leiter des Exekutivausschusses auf drohende Krisen aufmerksam machen und sie mit Hilfe moderner Präsentationsverfahren über diese Krisen auf dem Laufenden halten. Es könnte als die zentrale Stelle für die Ausarbeitung aktueller Analysen zu sektorübergreifenden Fragen und für die Erstellung diesbezüglicher Berichte für den Generalsekretär fungieren. Schließlich könnte dieses Sekretariat auf der Grundlage der zu einem gegebenen Zeitpunkt im Einsatz befindlichen Missionen und der gerade herrschenden Krisen, der Interessen der beschlussfassenden Organe und der Beiträge der Mitglieder des Exekutivausschusses das Arbeitsprogramm des Exekutivausschusses vorschlagen und verwalten, die Beratungen des Ausschusses unterstützen und ihm dabei helfen, sich zu dem Entscheidungsorgan zu entwickeln, das der Generalsekretär in seinen Reformplänen anfangs vorgesehen hatte.

73. Das Sekretariat für Information und strategische Analyse soll auf den besten Sachverstand zurückgreifen können, der – innerhalb und außerhalb des VN-Systems – zur Verfü-

gung steht, damit es in der Lage ist, den spezifischen Orten und Umständen angepasste Analysen zu erstellen. Es soll dem Generalsekretär und den Mitgliedern des Exekutivausschusses zusammenfassende Bewertungen der Anstrengungen vorlegen, die die Vereinten Nationen und andere Stellen unternehmen, um die Ursachen und Symptome laufender und drohender Konflikte zu beheben, und es soll in der Lage sein, den potenziellen Nutzen und die möglichen Auswirkungen eines weiteren Engagements der Vereinten Nationen abzuschätzen. Es soll die Hintergrundinformationen bereitstellen, die als Grundlage für die anfängliche Tätigkeit der integrierten Missionsarbeitsstäbe (IMAS) dienen, deren Schaffung die Sachverständigengruppe weiter unten empfiehlt (siehe die Ziffern 198 bis 217), um Friedensmissionen zu planen und zu unterstützen; es soll darüber hinaus weiterhin Analysen bereitstellen und den Informationsfluss zwischen der jeweiligen Mission und dem Arbeitsstab steuern, sobald die Mission eingerichtet worden ist.

74. Das Sekretariat für Information und strategische Analyse soll gemeinsame und integrierte Datenbanken einrichten, verwalten und nutzen, die mit der Zeit den Wildwuchs an verschlüsselten Telegrammen, täglichen Lageberichten und Nachrichten sowie die informellen Kontakte mit gut informierten Kollegen ersetzen würden, durch die sich die Referenten und Entscheidungsträger derzeit über die Ereignisse in ihrem Zuständigkeitsbereich auf dem Laufenden halten. Entsprechende Sicherungsmaßnahmen vorausgesetzt, könnten solche Datenbanken den Benutzern eines Intranets für Friedensmissionen (siehe die Ziffern 255 und 256) zugänglich gemacht werden. Diese Datenbanken, auf die sowohl am Amtssitz als auch im Feld über immer kostengünstigere kommerzielle Breitband-Kommunikationsdienste zugegriffen werden könnte, würden dazu beitragen, die Methoden, mit denen die Vereinten Nationen Informationen sammeln und wichtige Friedens- und Sicherheitsfragen analysieren, von Grund auf zu verändern. Das SISA soll außerdem schrittweise den Rahmen-Koordinierungsmechanismus ablösen.

75. Zusammenfassung der Hauptempfehlung betreffend Information und strategische Analyse: Der Generalsekretär soll ein Sekretariat für Information und strategische Analyse (SISA) schaffen, das den Informations- und Analysebedarf aller Mitglieder des Exekutivausschusses für Frieden und Sicherheit decken soll. Dieses Sekretariat soll gemeinsam von den Leitern der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze verwaltet werden und diesen unterstehen.

H. Probleme bei der zivilen Übergangsverwaltung

76. Bis Mitte 1999 führten die Vereinten Nationen nur eine geringe Zahl von Feldmissionen durch, die zivile Verwal-

tungs- oder Aufsichtselemente umfassten. Im Juni 1999 wurde das Sekretariat jedoch angewiesen, eine zivile Übergangsverwaltung für das Kosovo aufzubauen, und drei Monate später erhielt es den gleichen Auftrag für Osttimor. Die von den Vereinten Nationen unternommenen Bemühungen zur Einrichtung und Durchführung dieser Missionen stellen teilweise den Hintergrund für die in diesem Bericht enthaltenen Ausführungen über die rasche Verlegung und über die Personalausstattung und Organisationsstruktur am Amtssitz dar.

77. Diese Missionen sind mit Problemen und Aufgaben konfrontiert, die für Feldeinsätze der Vereinten Nationen einzigartig sind. Keine andere Art von Mission muss Gesetze beschließen und vollziehen, Zolldienste einrichten und entsprechende Vorschriften erlassen, Steuern für Unternehmen und Einzelpersonen festsetzen und einziehen, ausländische Investitionen anlocken, in Streitigkeiten um Eigentumsrechte und in Haftungsfragen für Kriegsschäden entscheiden, alle öffentlichen Versorgungseinrichtungen wiederaufbauen und betreiben, ein Bankensystem schaffen, Schulen betreiben und Lehrkräfte bezahlen und die Abfallentsorgung sicherstellen – all dies in einer vom Krieg zerrütteten Gesellschaft und allein mit Hilfe freiwilliger Beiträge, da im veranlagten Haushalt für die Missionen, selbst für derartige "Übergangsverwaltungsmissionen", keine Mittel zur Finanzierung der örtlichen Verwaltung vorgesehen sind. Zudem müssen diese Missionen versuchen, in Gebieten, in denen weit verbreitete Unzufriedenheit und tiefsitzende Ressentiments herrschen, die Zivilgesellschaft wiederaufzubauen und die Achtung der Menschenrechte zu fördern.

78. Abgesehen von der konkreten Problematik stellt sich die allgemeinere Frage, ob die Vereinten Nationen derartige Aufgaben überhaupt übernehmen sollen, und wenn ja, ob sie dies im Rahmen von Friedensmissionen oder mittels irgendeines anderen Mechanismus tun sollen. Möglicherweise wird der Sicherheitsrat den Vereinten Nationen nie wieder ein Mandat für eine zivile Übergangsverwaltung erteilen, aber andererseits hat auch niemand damit gerechnet, dass dies im Hinblick auf das Kosovo und Osttimor geschehen würde. Es bestehen weiterhin innerstaatliche Konflikte, und künftige Instabilität lässt sich nur schwer vorhersagen; es kann daher durchaus sein, dass trotz der offenkundigen Zwiespältigkeit, die in dieser Frage unter den VN-Mitgliedstaaten und im Sekretariat herrscht, auch in Zukunft zivile Übergangsverwaltungsmissionen eingerichtet werden, und das mit der gleichen Dringlichkeit. Das Sekretariat steht somit vor einem unerfreulichen Dilemma: soll es davon ausgehen, dass eine Übergangsverwaltung per definitionem eine vorübergehende Aufgabe ist, also keine Vorbereitungen für weitere Missionen dieser Art treffen und so einen Misserfolg riskieren, wenn es erneut in die Bresche springen muss, oder soll es für solche Fälle gerüstet sein und gerade aus diesem Grund öfter mit solchen Missionen betraut werden? Eines ist sicher: wenn das Sekretariat damit rechnet, dass Übergangsverwal-

tungsmissionen in Zukunft zur Regel werden anstatt Ausnahme zu bleiben, so muss irgendwo im System der Vereinten Nationen eine zentrale Stelle geschaffen werden, die eigens für die Bewältigung dieser Aufgaben zuständig ist. Vorläufig muss diese Rolle weiter von der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze wahrgenommen werden.

79. Unterdessen stehen die zivilen Übergangsverwaltungen vor einem Problem, das umgehend angegangen werden muss, nämlich die Frage des "anwendbaren Rechts". In den beiden Gebieten, in denen gegenwärtig VN-Missionen die Verantwortung für den Rechtsvollzug tragen, war ein örtliches Justiz- und Rechtssystem entweder nicht vorhanden, funktionsunfähig oder der Einschüchterung durch bewaffnete Elemente ausgesetzt. Darüber hinaus wurden die vor dem Konflikt in beiden Regionen geltenden Rechtsvorschriften und die vorherrschende Rechtsordnung von wichtigen Gruppen, die als Opfer der Konflikte angesehen werden, in Frage gestellt oder abgelehnt.

80. Selbst wenn die Entscheidung, welche Rechtsvorschriften in einem Gebiet anzuwenden sind, einfach wäre, müssten sich die der Mission angehörenden Juristen mit diesen Vorschriften und den entsprechenden Verfahren erst in genügendem Maße vertraut machen, um Strafverfolgungen durchführen und Gerichtsfälle entscheiden zu können. Auf Grund der Unterschiede in Sprache, Kultur, Bräuchen und Erfahrungen kann ein solcher Lernprozess ohne weiteres ein halbes Jahr oder mehr Zeit in Anspruch nehmen. Die Vereinten Nationen haben gegenwärtig keine Antwort auf die Frage, wie eine solche Mission in der Zwischenzeit vorgehen soll, bis dieser Prozess abgeschlossen ist. Mächtige lokale politische Gruppierungen können diese Lernphase ausnutzen, und haben dies auch getan, um ihrerseits Parallelverwaltungen aufzubauen, und Verbrechersyndikate nützen jede Lücke bei den Rechtsvorschriften oder im Rechtsvollzug, die sie finden können, weidlich aus.

81. Diese Aufgaben wären viel leichter zu bewältigen gewesen, wenn die Missionen auf der Grundlage eines gemeinsamen Katalogs modellhafter Rechtsvorschriften der Vereinten Nationen vorläufig Recht hätten anwenden können, mit dem das Missionspersonal im Voraus vertraut gemacht wurde, bis die Frage des "anwendbaren Rechts" endgültig geklärt worden wäre. Obwohl in den für Rechtsfragen zuständigen Dienststellen des Sekretariats gegenwärtig nicht an dieser Frage gearbeitet wird, geht aus Gesprächen mit Experten auf diesem Gebiet hervor, dass außerhalb des VN-Systems einige Fortschritte zur Bewältigung dieses Problems erzielt worden sind, unter besonderer Berücksichtigung der Grundsätze, Leitlinien, Kodexe und Verfahren, die in mehreren Dutzend internationalen Übereinkünften und Erklärungen betreffend die Menschenrechte und das humanitäre Recht enthalten sind, sowie der Leitlinien für Polizei-, Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden.

82. Ziel der einschlägigen Forschungsarbeiten ist ein Gesetzbuch, das die Rechts- und Verfahrensgrundsätze enthält, die eine Mission in die Lage versetzen, Verbrechen wie Mord, Vergewaltigung, Brandstiftung, Entführung und schwere Körperverletzung im Wege ordnungsgemäßer Verfahren, mit Hilfe internationaler Juristen und unter Anwendung international vereinbarter Normen zu ahnden. Ein derartiges "Mustergesetzbuch" würde wahrscheinlich nicht die Eigentumsrechte umfassen, aber der Mission zumindest erlauben, diejenigen, die die Häuser ihrer Nachbarn in Brand gesteckt haben, wirksam zu verfolgen, während die Frage aus eigentumsrechtlicher Sicht geklärt wird.

83. Zusammenfassung der Hauptempfehlung zur zivilen Übergangsverwaltung: Die Sachverständigengruppe empfiehlt dem Generalsekretär, ein Gremium internationaler Rechtsexperten einzusetzen, dem auch Personen angehören, die Erfahrungen mit VN-Einsätzen mit einem Übergangsverwaltungsmandat haben; dieses Gremium soll damit beauftragt werden, die Durchführbarkeit und Zweckmäßigkeit der Ausarbeitung eines vorläufigen Strafgesetzbuchs, gegebenenfalls mit den notwendigen regionalen Anpassungen, zu untersuchen, das von der betreffenden VN-Mission verwendet werden könnte, bis vor Ort die Rechtsstaatlichkeit und die örtliche Polizeigewalt wiederhergestellt sind.

III. Fähigkeit der Vereinten Nationen zur raschen und wirksamen Verlegung von Missionen

84. Viele Beobachter haben sich die Frage gestellt, warum die Vereinten Nationen so lange brauchen, um nach der Verabschiedung einer Sicherheitsratsresolution eine Mission vollständig in ihr Einsatzgebiet zu verlegen. Dafür gibt es mehrere Gründe. Die Vereinten Nationen verfügen über kein stehendes Heer und keine ständige Polizeitruppe für Feldeinsätze. Es existiert kein Reservekorps, aus dem man Führungspersonal für Missionen stellen könnte; erst wenn dringender Bedarf besteht, beginnt die Suche nach Sonderbeauftragten des Generalsekretärs und Missionsleitern, Kommandeuren, Polizeikommissaren, leitendem Verwaltungspersonal und anderen Führungskräften. Das derzeit in Kraft befindliche System der Verfügungsbereitschaftsabkommen, das die Bereitstellung von Soldaten, Polizisten und zivilem Fachpersonal seitens der Regierungen ermöglicht, muss sich erst zu einer verlässlichen Quelle solcher Ressourcen entwickeln. Die Bestände an wesentlichen Ausrüstungsgegenständen, die von den großen Missionen Mitte der neunziger Jahre übrig blieben und in der VN-Versorgungsbasis in Brindisi (Italien) gelagert wurden, sind infolge der drastischen Zunahme der Missionen in letzter Zeit inzwischen erschöpft, und es gibt bislang noch keinen Haushaltsmechanismus, der ihre rasche Wiederauffüllung ermöglicht. Im Rahmen des Beschaffungsprozesses für Friedenssicherungs-

einsätze kann das Gebot der Kostenwirksamkeit und der finanziellen Verantwortlichkeit nicht immer hinlänglich mit der unbedingten Notwendigkeit des schnellen Eingreifens und der Sicherung der Glaubwürdigkeit einer Mission in Einklang gebracht werden. Die Notwendigkeit von Verfügungsbereitschaftsabkommen zur Rekrutierung von Zivilpersonal im operativen sowie im Unterstützungsbereich wird zwar seit langem anerkannt, die dafür erforderlichen Maßnahmen wurden aber bislang nicht ergriffen. Abschließend ist zu vermerken, dass der Generalsekretär nahezu keine Autorität hat, vor der Verabschiedung einer Sicherheitsratsresolution zur Schaffung einer Mission, so wahrscheinlich sie auch sein mag, das Material und das Personal zu beschaffen und vorab in Stellung zu bringen, die für die rasche Verlegung einer solchen Mission notwendig sind.

85. Kurz, es sind nur wenige der grundlegenden Voraussetzungen vorhanden, damit die Vereinten Nationen rasch die personellen und materiellen Ressourcen beschaffen und dislozieren können, die für die Durchführung künftiger komplexer Friedenssicherungseinsätze notwendig sind.

A. Definition des Begriffs der "raschen und wirksamen Verlegung"

86. Aus den Beratungen des Sicherheitsrats, den Berichten des Sonderausschusses für Friedenssicherungseinsätze und den Stellungnahmen der Feldmissionen, des Sekretariats und der Mitgliedstaaten gegenüber der Sachverständigengruppe geht übereinstimmend hervor, dass die Vereinten Nationen ihre Fähigkeit zur raschen und wirksamen Verlegung neuer Feldeinsätze erheblich verbessern müssen. Zu diesem Zweck müssen sich die Vereinten Nationen zuerst auf bestimmte grundlegende Parameter einigen, um definieren zu können, was in diesem Zusammenhang unter "rasch" und "wirksam" zu verstehen ist.

87. Die ersten sechs bis zwölf Wochen nach Abschluss einer Waffenruhevereinbarung oder eines Friedensabkommens sind oft die ausschlaggebende Phase für die Herbeiführung eines tragfähigen Friedens und für die Glaubwürdigkeit eines Friedenssicherungseinsatzes. Ein in diesem Zeitraum erlittener Verlust an Glaubwürdigkeit und politischer Dynamik lässt sich häufig nur schwer wieder wettmachen. Die Dislozierungsfristen sollten dementsprechend bemessen sein. Die rasche Verlegung von Militärpersonal, Zivilpolizei und zivilen Fachkräften allein wird jedoch nicht zur Festigung eines labilen Friedens und zur Glaubwürdigkeit eines Einsatzes beitragen, wenn dieses Personal nicht auch für seine Aufgabe gerüstet ist. Um wirksam zu sein, benötigt es Material (Gerät und logistische Unterstützung), finanzielle Mittel (Kassenmittel zur Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen), Informationen (Schulung und Einweisung), eine operative Strategie sowie, für Einsätze unter risikanten Bedingungen, ein militärisches und politisches "Gravitationszentrum", das es in die Lage versetzt, etwaige nach-

trägliche Zweifel einer oder mehrerer Parteien an der Weiterverfolgung des Friedensprozesses vorwegzunehmen und auszuräumen.

88. Die Fristen für eine rasche und wirksame Verlegung werden naturgemäß je nach der politischen und militärischen Lage variieren, die in der Folgezeit eines Konflikts gerade herrscht. Nichtsdestoweniger muss als erster Schritt zur Verbesserung der Fähigkeit der Vereinten Nationen, Einsätze rasch zu dislozieren, eine Einigung darüber erzielt werden, welche Standardfrist dabei gelten sollte. Da eine solche bislang nicht existiert, schlägt die Sachverständigengruppe vor, dass die Vereinten Nationen die operative Fähigkeit entwickeln, "traditionelle" Friedenssicherungseinsätze binnen 30 Tagen nach Verabschiedung einer entsprechenden Sicherheitsratsresolution und komplexe Friedenssicherungseinsätze innerhalb von 90 Tagen vollständig zu dislozieren. Im letzteren Fall soll das Missionshauptquartier binnen 15 Tagen vollständig eingerichtet und funktionsfähig sein.

89. Damit das Sekretariat diese Fristen einhalten kann, muss zumindest eine der folgenden Anforderungen erfüllt sein: a) Vorhandensein einer ständigen Reserve von Militärpersonal, Zivilpolizei und zivilen Fachkräften, Ausrüstung und finanziellen Mitteln, b) höchst zuverlässige und kurzfristig abrufbare Verfügungsbereitschaftskapazitäten oder c) genug Vorlaufzeit zur Beschaffung dieser Ressourcen, was die Fähigkeit voraussetzt, mehrere Monate im Voraus etwaige neue Missionen absehen, dafür planen und die ersten Ausgaben dafür tätigen zu können. Einige Empfehlungen der Sachverständigengruppe sind darauf gerichtet, die Analysefähigkeiten des Sekretariats zu verstärken und mit dem Planungsprozess für die Missionen in Einklang zu bringen und auf diese Weise dazu beizutragen, dass die Vereinten Nationen auf mögliche neue Einsätze besser vorbereitet sind. Allerdings kann weder ein Kriegausbruch noch der Abschluss eines Friedensabkommens immer weit im Voraus vorhergesagt werden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass dies nur selten der Fall ist. Das Sekretariat muss daher in der Lage sein, durch die Schaffung neuer ständiger Fähigkeiten und die Verbesserung der bestehenden Verfügungsbereitschaftskapazitäten einen bestimmten Bereitschaftszustand aufrechtzuerhalten und so für unvorhergesehene Situationen gerüstet zu sein.

90. Zahlreiche Mitgliedstaaten haben sich gegen die Schaffung eines stehenden Heeres oder einer ständigen Polizeitruppe der Vereinten Nationen ausgesprochen, sich geweigert, zuverlässige Verfügungsbereitschaftsabkommen zu schließen, davor gewarnt, finanzielle Verpflichtungen zur Bildung einer Ausrüstungsreserve einzugehen, oder dem Sekretariat nahe gelegt, keine potenziellen Einsätze zu planen, bevor der Generalsekretär nicht auf Grund einer Krise ausdrücklich dazu ermächtigt wird. Unter diesen Umständen können die Vereinten Nationen eine Mission nicht "rasch und wirksam" innerhalb der vorgeschlagenen Fristen ver-

gen. Im Rahmen der nachfolgenden Analyse wird postuliert, dass sich zumindest einige dieser Umstände ändern müssen, um rasche und wirksame Verlegungen zu ermöglichen.

91. Zusammenfassung der Hauptempfehlung zu den Dislozierungsfristen: Die Vereinten Nationen sollen "rasche und wirksame Verlegefähigkeit" aus operativer Sicht als die Fähigkeit definieren, traditionelle Friedenssicherungseinsätze innerhalb von 30 Tagen und komplexe Friedenssicherungseinsätze innerhalb von 90 Tagen nach Verabschiedung einer entsprechenden Resolution des Sicherheitsrats zu dislozieren.

B. Wirksame Missionsführung

92. Eine wirksame und dynamische Missionsführung kann dafür entscheidend sein, ob eine Mission geschlossen auftritt und selbst unter widrigen Umständen über hohe Einsatzmoral und Effektivität verfügt, oder ob es ihr schwer fällt, diese Attribute zu bewahren. Mit anderen Worten, der Tenor der gesamten Mission kann durch den Charakter und die Fähigkeiten ihrer Führungsverantwortlichen sehr stark beeinflusst werden.

93. Angesichts der Wichtigkeit dessen bestehen noch erhebliche Spielräume zu Verbesserungen beim gegenwärtigen Herangehen der Vereinten Nationen an die Rekrutierung, Auswahl, Ausbildung und Unterstützung ihrer Missionsleiter. Es gibt informelle Listen möglicher Kandidaten. Die Beauftragten und Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, die Missionsleiter, Kommandeure, Zivilpolizeikommissare und ihre jeweiligen Stellvertreter werden manchmal erst kurz vor oder gar nach der Verabschiedung einer Sicherheitsratsresolution zur Schaffung einer neuen Mission ausgewählt. Es kann vorkommen, dass sie die anderen Leiter der operativen und administrativen Missionsanteile erst bei ihrer Ankunft im Einsatzgebiet kennenlernen, nachdem sie ein paar Tage mit Einführungssitzungen mit Bediensteten am Amtssitz verbracht haben. Sie erhalten ein Mandat, das ihre allgemeinen Aufgaben und Pflichten umschreibt, verlassen den Amtssitz jedoch selten mit missionsspezifischen Richtlinien oder operativen Handlungsanleitungen im Gepäck. Zumindest am Anfang entscheiden sie selbst, wie das Mandat des Sicherheitsrats ausgeführt und bei der Ausführung möglicherweise auftretende Probleme bewältigt werden sollen. Sie müssen eine Strategie zur Ausführung des Mandats entwickeln und dabei gleichzeitig versuchen, das politische und militärische Gravitationszentrum der Mission herzustellen und einen möglicherweise labilen Friedensprozess in Gang zu halten.

94. Zieht man die politischen Aspekte in Betracht, die die Auswahl beeinflussen, wird dieses Verfahren etwas verständlicher. Politische Sensibilitäten im Zusammenhang mit einer neuen Mission können den Generalsekretär davon abhalten, potenzielle Kandidaten lange im Voraus zu sondie-

ren. Bei der Auswahl von Sonderbeauftragten, Beauftragten oder anderen Missionsleitern muss der Generalsekretär die Auffassungen der Mitglieder des Sicherheitsrats, der Staaten innerhalb der jeweiligen Region und der örtlichen Parteien berücksichtigen, allesamt Akteure, auf deren Vertrauen ein Beauftragter oder Sonderbeauftragter angewiesen ist, um wirksam tätig sein zu können. Darüber hinaus kann die Wahl eines oder mehrerer stellvertretender Sonderbeauftragter durch die Notwendigkeit beeinflusst werden, innerhalb der Missionsführung geografische Ausgewogenheit herzustellen. Im Hinblick auf die Staatsangehörigkeit des Kommandeurs, des Polizeikommissars und ihrer Stellvertreter müssen die Zusammensetzung der Militär- und Polizeianteile und die politischen Sensibilitäten der örtlichen Parteien berücksichtigt werden.

95. Obwohl politische und geografische Erwägungen legitim sind, muss bei der Auswahl der Missionsleiter ihrer Führungsfähigkeit und ihrer Erfahrung nach Ansicht der Sachverständigengruppe zumindest gleiche Priorität eingeräumt werden. Auf Grund der persönlichen Erfahrungen, die mehrere ihrer Mitglieder bei der Leitung von Feldeinsätzen gemacht haben, unterstreicht die Sachverständigengruppe die Notwendigkeit, die Führungsverantwortlichen einer Mission so früh wie möglich zusammenzubringen, sodass sie gemeinsam an der Festlegung des Einsatzkonzepts, des Unterstützungsplans, des Haushalts und der Personalausstattung mitwirken können.

96. Um eine möglichst baldige Auswahl zu erleichtern, empfiehlt die Sachverständigengruppe dem Generalsekretär, systematisch daranzugehen, unter Mitwirkung der Mitgliedstaaten eine umfassende Liste möglicher Sonderbeauftragter, Kommandeure, Zivilpolizeikommissare und ihrer Stellvertreter sowie von Kandidaten für die Leitung anderer operativer Missionsanteile zu erstellen und dabei auf eine breite geografische Vertretung und eine ausgewogene Geschlechterverteilung zu achten. Diese Sammlung von Daten würde die Ermittlung und Auswahl der Leitungsgruppe erleichtern und beschleunigen.

97. Das Sekretariat sollte der Missionsleitung regelmäßig strategische Anleitungen und Pläne zur frühzeitigen Erkennung und Überwindung von Problemen bei der Erfüllung des Mandats bereitstellen und solche Anleitungen und Pläne nach Möglichkeit gemeinsam mit der Missionsleitung ausarbeiten. Diese sollte außerdem umfassende Konsultationen mit der jeweiligen Landesgruppe der Vereinten Nationen und den im Einsatzgebiet tätigen nichtstaatlichen Organisationen führen, um ihre Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten, die für die Umsetzung einer umfassenden Strategie für den Übergang vom Krieg zum Frieden von entscheidender Bedeutung ist, zu erweitern und zu vertiefen. Zudem sollte der residierende Koordinator der Landesgruppe öfter in den offiziellen Missionsplanungsprozess einbezogen werden.

98. Nach Auffassung der Sachverständigengruppe sollte immer mindestens ein Mitglied des Führungsteams einer Mission über einschlägige Erfahrungen bei den Vereinten Nationen verfügen, vorzugsweise sowohl in einer Feldmission als auch am Amtssitz. Diese Person würde die Tätigkeit der von außerhalb des VN-Systems kommenden Mitglieder des Führungsteams erleichtern und so die Einarbeitungszeit verkürzen, die sie sonst bräuchten, um sich mit den Regeln, Vorschriften, Leitlinien und Arbeitsmethoden der Organisation vertraut zu machen, und würde Fragen beantworten, die sich in der Einweisungsphase vor der Dislokierung nicht vorhersehen lassen.

99. Die Sachverständigengruppe verweist auf den Präzedenzfall der Ernennung des residierenden Koordinators/Koordinators für humanitäre Maßnahmen der in einem bestimmten Land im Bereich der Entwicklung und der humanitären Hilfe tätigen Gruppe von Organisationen, Fonds und Programmen der Vereinten Nationen zu einem der Stellvertreter des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs in einer komplexen Friedensmission. Nach Ansicht der Sachverständigengruppe sollte diese Praxis soweit wie möglich beibehalten werden.

100. Andererseits ist es sehr wichtig, dass die Vertreter der Organisationen, Fonds und Programme der Vereinten Nationen im Feld die Aufgabe erleichtern, die ein Sonderbeauftragter oder Beauftragter des Generalsekretärs in seiner Eigenschaft als Koordinator aller VN-Tätigkeiten in dem jeweiligen Land wahrzunehmen hat. In einigen Fällen sind die Bemühungen des jeweiligen Beauftragten um die Wahrnehmung dieser Aufgabe auf übermäßigen bürokratischen Widerstand gegen eine Koordinierung gestoßen. Derlei Tendenzen laufen der Vision einer "Familie" der Vereinten Nationen zuwider, für die sich der Generalsekretär so unermüdlich einsetzt.

101. Zusammenfassung der Haupteempfehlungen zur Missionsführung:

a) Der Generalsekretär soll das Auswahlverfahren für führungsverantwortliche Missionsmitglieder systematisieren und dabei zunächst unter Mitwirkung der Mitgliedstaaten eine umfassende Liste möglicher Beauftragter oder Sonderbeauftragter des Generalsekretärs, Kommandeure, Zivilpolizeikommissare und ihrer Stellvertreter sowie anderer Leiter operativer und administrativer Missionsanteile erstellen und dabei auf eine ausgewogene geografische Vertretung und eine faire Geschlechterverteilung achten;

b) Alle Führungsverantwortlichen einer Mission sollen so früh wie möglich ausgewählt und am Amtssitz der Vereinten Nationen versammelt werden, damit sie in wichtigen Aspekten des Missionsplanungsprozesses mitwirken, über die Situation im Einsatzgebiet informiert werden und ihre Kollegen in der Missionsleitung kennen lernen und mit ihnen zusammenarbeiten können;

c) **Das Sekretariat soll der Missionsleitung routinemäßig strategische Anleitungen und Pläne zur frühzeitigen Erkennung und Überwindung von Problemen bei der Erfüllung des Mandats bereitstellen und solche Anleitungen und Pläne nach Möglichkeit gemeinsam mit der Missionsleitung ausarbeiten.**

C. Militärpersonal

102. Mitte der neunziger Jahre führten die Vereinten Nationen das System der Verfügungsbereitschaftsabkommen ein, um ihre Fähigkeit zur raschen Verlegung von Missionen zu verbessern und auf den unvorhersehbaren und exponentiellen Anstieg der Zahl komplexer Friedenssicherungseinsätze der neuen Generation zu reagieren. Dieses System besteht aus einer Datenbank mit Informationen über die militärischen, zivilpolizeilichen und zivilen Ressourcen, die nach Angaben der Regierungen theoretisch binnen 7, 15, 30, 60 oder 90 Tagen für VN-Friedenssicherungseinsätze zur Verfügung stehen. Die Datenbank umfasst derzeit 147.900 Personen aus 87 Mitgliedstaaten: 85.000 Personen in Kampfeinheiten, 56.700 in militärischen Unterstützungsbereichen, 1.600 Militärbeobachter, 2.150 Zivilpolizisten und 2.450 sonstige zivile Fachkräfte. Von den 87 teilnehmenden Staaten haben 31 Vereinbarungen mit den Vereinten Nationen geschlossen, in denen die Verpflichtungen der Staaten im Hinblick auf die Verfügungsbereitschaft des betreffenden Personals aufgeführt sind, in denen aber auch festgehalten ist, dass es sich um ein bedingtes Engagement handelt. Die Vereinbarungen bestätigen im Wesentlichen, dass die Staaten ihr souveränes Recht behalten, einfach "Nein" zu sagen, wenn sie vom Generalsekretär ersucht werden, die betreffenden Ressourcen für einen Einsatz bereitzustellen.

103. Obwohl keine detaillierten Statistiken über die Antworten der Mitgliedstaaten vorliegen, lässt sich doch feststellen, dass viele von ihnen "Nein" statt "Ja" sagen, wenn sie gebeten werden, Militäreinheiten für Friedenssicherungseinsätze unter VN-Führung zu dislozieren. Während in den ersten 50 Jahren des Bestehens der Organisation traditionell die entwickelten Länder den Großteil der Truppen für VN-Friedenssicherungseinsätze stellten, trugen in den letzten Jahren die Entwicklungsländer 77 Prozent der Mitglieder der dislozierten Militäreinheiten bei (Stand: Ende Juni 2000).

104. Die fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats tragen gegenwärtig weitaus weniger Truppen zu den Einsätzen unter VN-Führung bei. Vier von ihnen haben jedoch in erheblichem Umfang Streitkräfte für die Einsätze der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) in Bosnien und Herzegowina sowie im Kosovo bereitgestellt, die das sichere Umfeld gewährleisten, in dem die Mission der Vereinten Nationen in Bosnien und Herzegowina (UNMIBH) und die Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) ihre Aufgaben wahrnehmen können. Außerdem hat das Vereinigte Königreich zu einem kritischen Kri-

senzeitpunkt Truppen nach Sierra Leone entsandt (die nicht der operativen Führung der Vereinten Nationen unterstanden) und auf diese Weise einen hilfreichen stabilisierenden Einfluss ausgeübt; dennoch trägt gegenwärtig kein entwickeltes Land Truppen zu den unter dem Aspekt der Sicherheit schwierigsten Friedenssicherungseinsätzen unter VN-Führung bei, namentlich der Mission der Vereinten Nationen in Sierra Leone (UNAMSIL) und der Mission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC).

105. Die Erinnerung an die Friedenssoldaten, die in Mogadischu und Kigali ermordet und in Sierra Leone als Geiseln genommen wurden, hilft die Schwierigkeiten zu erklären, die die Mitgliedstaaten dabei haben, ihre jeweiligen nationalen Parlamente und ihre Öffentlichkeit davon zu überzeugen, dass sie die Bereitstellung von Truppen für Einsätze unter der Führung der Vereinten Nationen, insbesondere in Afrika, unterstützen sollen. Überdies neigen die entwickelten Länder zu der Ansicht, dass ihre nationalen strategischen Interessen nicht auf dem Spiel stehen. Der Streitkräfteabbau und die Zunahme regionaler Friedenssicherungsinitiativen in Europa tragen ebenfalls dazu bei, dass das Reservoir an gut ausgebildeten und gut ausgerüsteten Truppenkontingenten aus entwickelten Ländern, die für Einsätze im Dienst der Vereinten Nationen zur Verfügung gestellt werden können, weiter abnimmt.

106. Die Vereinten Nationen stehen somit vor einem sehr ernstem Dilemma. Einer Mission wie beispielsweise der UNAMSIL in Sierra Leone wären die Schwierigkeiten, die sie im Frühjahr 2000 hatte, wahrscheinlich erspart geblieben, wenn sie Truppen zur Verfügung gehabt hätte, die so kampfstark gewesen wären wie die derzeit im Rahmen der Kosovo-Truppe (KFOR) dienenden Friedenssicherungskräfte. Die Sachverständigengruppe ist davon überzeugt, dass die Militärplaner der NATO nicht zu einem Einsatz in Sierra Leone bereit gewesen wären, wenn ihnen nur die 6.000 anfänglich genehmigten Soldaten zur Verfügung gestanden hätten. In Anbetracht der derzeitigen Tendenzen ist jedoch die Wahrscheinlichkeit eines der KFOR vergleichbaren Einsatzes in Afrika in naher Zukunft sehr gering. Selbst wenn die Vereinten Nationen versuchen sollten, eine mit der KFOR vergleichbare Truppe zu dislozieren, ist es bei den gegenwärtigen Verfügungsbereitschaftsabkommen unklar, woher die notwendigen Truppen und die Ausrüstung kommen sollen.

107. Einige Entwicklungsländer beantworten Ersuchen um Friedenssicherungskräfte tatsächlich mit der Bereitstellung von Truppen, die ihre Aufgabe auf vorbildliche Weise und mit großer Einsatzbereitschaft erfüllen, im Einklang mit sehr hohen professionellen Maßstäben und gemäß den neuen, von der Generalversammlung beschlossenen Regelungen für kontingenteigene Ausrüstung, die vorsehen, dass die einzelstaatlichen Truppenkontingente nahezu alle Ausrüstungsgegenstände und Versorgungsgüter, die zu ihrem Unterhalt er-

forderlich sind, selbst mitbringen müssen. Die Vereinten Nationen verpflichten sich, den truppenstellenden Staaten die Kosten für die Nutzung ihrer eigenen Ausrüstung zu erstatten und diejenigen Unterstützungs- und sonstigen Dienste zu leisten, die nicht durch die neuen Regelungen für kontingenteigene Ausrüstung erfasst sind. Im Gegenzug verpflichten sich die truppenstellenden Staaten, sich an die Bestimmungen der von ihnen unterzeichneten Vereinbarungen über die Regelungen für kontingenteigene Ausrüstung zu halten.

108. Dennoch befindet sich der Generalsekretär in einer unhaltbaren Position. Ihm wird eine Resolution des Sicherheitsrats gegeben, in der die Truppenstärke auf dem Papier festgelegt ist, er weiß aber nicht, ob er die zu entsendenden Truppen auch erhalten wird. Die Truppen, die schließlich an Ort und Stelle eintreffen, sind möglicherweise unzureichend ausgerüstet: einige Länder haben Soldaten ohne Gewehre bereitgestellt oder mit Gewehren, aber ohne Helme, oder mit Helmen, aber ohne kugelsichere Westen oder eigene Transportmittel (Lastwagen oder Truppentransporter). Womöglich sind die Truppen nicht für Friedenssicherungseinsätze ausgebildet, und es ist unwahrscheinlich, dass die verschiedenen Kontingente einer Mission je zuvor gemeinsam ausgebildet wurden oder zusammengearbeitet haben. In einigen Einheiten gibt es möglicherweise niemanden, der die Sprache der Mission spricht. Selbst wenn die Sprache kein Problem darstellt, wenden die Kontingente unter Umständen verschiedene operative Verfahren an, legen die Schlüsselemente der Einsatzführung und der Einsatzrichtlinien unterschiedlich aus und haben unterschiedliche Erwartungen hinsichtlich der Umstände, die bei einem bestimmten Einsatz die Anwendung von Gewalt rechtfertigen.

109. Das kann nicht so weitergehen. Truppenstellende Staaten, die die von ihnen unterzeichneten Vereinbarungen nicht einhalten können, müssen die Vereinten Nationen davon in Kenntnis setzen und dürfen keine Truppen dislozieren. Zu diesem Zweck sollen dem Generalsekretär die Ressourcen und die Unterstützung gegeben werden, die er benötigt, um den Bereitschaftsgrad möglicher truppenstellender Staaten vor der Dislozierung zu bewerten und bestätigen zu können, dass die Bestimmungen der Vereinbarung erfüllt werden.

110. Ein weiterer Schritt zur Verbesserung der gegenwärtigen Situation wäre, den Generalsekretär in die Lage zu versetzen, binnen kurzer Frist Militärplaner, Stabsoffiziere und andere militärische Fachexperten, vorzugsweise mit vorheriger Erfahrung in VN-Missionen, zu versammeln, die mit den Missionsplanern am Amtssitz Verbindung aufnehmen und anschließend mit einem Kern von Mitarbeitern der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze ins Feld entsandt würden, um bei der Errichtung des militärischen Hauptquartiers einer vom Sicherheitsrat genehmigten Mission behilflich zu sein. Zu diesem Zweck und ebenso zur Verstärkung laufender Einsätze in Krisenzeiten könnte man mit Hilfe des ge-

genwärtigen Systems der Verfügungsbereitschaftsabkommen eine Liste derart abrufbereiter Personen erstellen, die nach dem Grundsatz der fairen geografischen Verteilung von den Mitgliedstaaten ernannt und von der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze sorgfältig überprüft und akzeptiert werden. Diese Liste abrufbereiter Personen würde etwa einhundert Offiziere auf der Rangebene vom Major bis zum Oberst umfassen, die nach ihrer kurzfristigen Einberufung den Status von VN-Militärbeobachtern erhalten würden, mit den gegebenenfalls notwendigen Modifikationen.

111. Die in die Liste abrufbereiten Personals aufgenommenen Personen würden vorab die für einen weltweiten Einsatz erforderlichen medizinischen Untersuchungen durchlaufen und die entsprechenden Verwaltungsförmlichkeiten erfüllen, vorab eine Ausbildung absolvieren und sich für einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren zu einem Soforteinsatz binnen sieben Tagen verpflichten. Alle drei Monate würde die Liste um zehn bis fünfzehn weitere von den Mitgliedstaaten benannte Personen erweitert, die eine dreimonatige Anfangsausbildung erhielten. Bei einer alle drei Monate erfolgenden Aktualisierung würde die Liste etwa fünf bis sieben Teams umfassen, die kurzfristig einsatzbereit wären. Die Anfangsausbildung dieser Teams würde zunächst eine Orientierungsphase umfassen (einwöchige theoretische und praktische Einführung in Systeme und Abläufe der Vereinten Nationen), gefolgt von einer praxisorientierten Vertiefungsphase (etwa zehn Wochen dauernder Einsatz als Militärbeobachtergruppe in einer laufenden Friedenssicherungsmission der Vereinten Nationen). Nach dieser dreimonatigen Anfangsausbildung würden die einzelnen Offiziere in ihre Heimatländer zurückkehren und dort auf Abruf bereit stehen.

112. Nach Ermächtigung durch den Sicherheitsrat könnten eines oder mehrere dieser Teams für einen Soforteinsatz abgerufen werden. Sie würden sich für einen kurzen Auffrischkurs und gegebenenfalls zur Entgegennahme konkreter Anweisungen für die Mission an den VN-Amtssitz begeben und sich mit den Planern des integrierten Missionsarbeitsstabs für den betreffenden Einsatz (siehe die Ziffern 198 bis 217) beraten, bevor sie ins Feld entsandt werden. Diese Teams hätten den Auftrag, die von dem integrierten Missionsarbeitsstab ausgearbeiteten allgemeinen strategischen Konzepte der Mission in konkrete operative und taktische Pläne umzusetzen und vor der Verlegung der Truppenkontingente die sofortigen Koordinierungs- und Verbindungsaufgaben wahrzunehmen. Ein in das Einsatzgebiet entsandtes Vorkommando bliebe so lange vor Ort, bis es von den dislozierten Truppenkontingenten abgelöst wird (normalerweise etwa zwei bis drei Monate, bei Bedarf aber auch länger, bis zu sechs Monaten).

113. Die Anfangsausbildung des Teams würde aus dem Haushalt der laufenden Mission finanziert, in der es die Ausbildung absolviert, während ihre auf Abruf erfolgende

Dislozierung aus dem Haushalt der voraussichtlichen Friedenssicherungsmission finanziert werden würde. Den Vereinten Nationen würden in der Zeit, in der sich das Personal im Heimatland abrufbereit hielte, keine Kosten entstehen, da es normale Aufgaben im Dienste der jeweiligen nationalen Streitkräfte wahrnehmen würde. Die Sachverständigengruppe empfiehlt dem Generalsekretär, diesen Vorschlag mitsamt den Detailangaben für seine Umsetzung den Mitgliedstaaten vorzulegen, damit er im Rahmen der Parameter des bestehenden Systems der Verfügungsbereitschaftsabkommen sofort umgesetzt werden kann.

114. Ein solches militärisches Planungs- und Verbindungspersonal für Noteinsätze im Feld würde jedoch nicht ausreichen, um die Kohäsion der Truppen sicherzustellen. Um als geschlossene Einheit fungieren zu können, sollten die Truppenkontingente nach unserer Auffassung wenigstens nach einer einheitlichen Norm ausgebildet und ausgerüstet werden; in Ergänzung dazu sollte eine gemeinsame Planung auf der Ebene der Kommandeure stattfinden. Im Idealfall sollten die Truppen Gelegenheit zur Durchführung gemeinsamer Ausbildungsübungen im Feld gehabt haben.

115. Wenn nach Einschätzung der VN-Militärplaner eine Brigade (etwa 5.000 Soldaten) erforderlich ist, um wirksam von Gewalthandlungen abzuschrecken, die die Erfüllung eines Missionsmandats verhindern sollen, oder um solchen Handlungen entgegenzutreten, so sollte der militärische Anteil der betreffenden VN-Mission auch als Brigade disloziert werden, und nicht als Ansammlung von Bataillonen, die mit der Einsatzdoktrin, der Führungsstruktur und den operativen Methoden der jeweiligen anderen Bataillone nicht vertraut sind. Diese Brigade müsste von einer Gruppe von Ländern gestellt werden, die bereits in der oben beschriebenen Form zusammengearbeitet haben, um gemeinsame Ausbildungs- und Ausrüstungsstandards, eine gemeinsame Doktrin und gemeinsame Regelungen für die operative Führung der Truppe auszuarbeiten. Idealerweise sollte das Verfügungsbereitschaftssystem der Vereinten Nationen mehrere solche Verbände in Brigadestärke mit den notwendigen Unterstützungskräften umfassen, die bei traditionellen Friedenssicherungseinsätzen binnen 30 Tagen und bei komplexen Einsätzen binnen 90 Tagen vollständig disloziert werden könnten.

116. Zu diesem Zweck sollten die Vereinten Nationen die Mindestnormen für die Ausbildung, die Ausrüstung und sonstige Aspekte festsetzen, die die Truppen erfüllen müssen, um an VN-Friedenssicherungseinsätzen teilnehmen zu können. Die Mitgliedstaaten, die über die notwendigen Mittel verfügen, könnten im Rahmen des Verfügungsbereitschaftssystems Partnerschaften bilden, um den weniger entwickelten truppenstellenden Staaten die erforderliche finanzielle Hilfe, Ausrüstung, Ausbildung und sonstige Hilfe zu gewähren, damit sie diese Mindestnormen erfüllen und aufrechterhalten können. Damit soll erreicht werden, dass jede auf diese Weise aufgestellte Brigade von vergleichbarer hoher Leistungsfähigkeit ist und sich auf eine wirksame opera-

tive Unterstützung verlassen kann. Die Formierung solcher Brigaden ist das Ziel der Gruppe von Staaten, die die Multinationale Brigade der Vereinten Nationen aus Eingreiftruppen hoher Bereitschaft (SHIRBRIG) bilden und die außerdem ein Planungselement auf Führungsebene eingerichtet haben, dessen Mitglieder regelmäßig miteinander zusammenarbeiten. Die vorgeschlagene Regelung soll jedoch nicht auf die Schaffung eines Mechanismus hinauslaufen, der einige Staaten ihrer Verpflichtung entbindet, sich aktiv an den VN-Friedenssicherungseinsätzen zu beteiligen, und soll auch nicht kleinere Staaten daran hindern, an solchen Einsätzen teilzunehmen.

117. Zusammenfassung der Hauptempfehlungen betreffend das Militärpersonal:

a) Die Mitgliedstaaten sollen ermutigt werden, im Rahmen des Systems der VN-Verfügungsbereitschaftsabkommen gegebenenfalls Partnerschaften einzugehen, um mehrere zusammenhängende Verbände in Brigadestärke mit den notwendigen Unterstützungskräften zu bilden, die innerhalb von 30 Tagen nach Verabschiedung einer Sicherheitsratsresolution zur Schaffung eines traditionellen Friedenssicherungseinsatzes und bei komplexen Einsätzen innerhalb von 90 Tagen vollständig disloziert werden können;

b) Der Generalsekretär soll ermächtigt werden, bei den an dem Verfügungsbereitschaftssystem teilnehmenden Mitgliedstaaten formell zu sondieren, ob sie bereit sind, Truppen für einen möglichen Einsatz abzustellen, sobald eine Waffenruhevereinbarung abzusehen ist, die eine Mitwirkung der Vereinten Nationen bei ihrer Umsetzung vorsieht;

c) Das Sekretariat soll regelmäßig in jeden möglichen truppenstellenden Staat ein Team entsenden, das sich vor einer Dislozierung davon überzeugt, ob der betreffende Staat in der Lage ist, die Vereinbarungen über die Ausbildungs- und Ausrüstungsanforderungen zu erfüllen; Staaten, die diese Anforderungen nicht erfüllen, dürfen keine Truppen dislozieren;

d) Die Sachverständigengruppe empfiehlt, im Rahmen des Systems der VN-Verfügungsbereitschaftsabkommen eine ständig erneuerbare Liste von etwa einhundert abrufbereiten Offizieren anzulegen, die binnen sieben Tagen zur Verfügung stehen, damit die Planer der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze von Teams unterstützt werden können, die über die Ausbildung für die Errichtung des Hauptquartiers einer neuen Friedenssicherungsmission verfügen.

D. Zivilpolizei

118. Nach dem Militärpersonal machen die Zivilpolizisten den zahlenmäßig zweitgrößten Anteil am internationalen

Personal der VN-Friedenssicherungseinsätze aus. Der Einsatz von Zivilpolizeimissionen zur Regelung innerstaatlicher Konflikte dürfte auch weiterhin zu den vorrangigen Maßnahmen gehören, die ergriffen werden müssen, um einer kriegszerrütteten Gesellschaft bei der Wiederherstellung ihrer sozialen, wirtschaftlichen und politischen Stabilität behilflich zu sein. Die Fairness und Unparteilichkeit der örtlichen Polizeikräfte, die von der Zivilpolizei überwacht und ausgebildet werden, ist ein entscheidendes Erfordernis für die Gewährleistung eines sicheren Umfelds, und ihre Wirksamkeit zeigt sich insbesondere dort, wo Einschüchterungen und kriminelle Zusammenschlüsse Fortschritte auf politischem und wirtschaftlichem Gebiet weiterhin behindern.

119. Die Sachverständigengruppe hat sich dementsprechend (siehe die Ziffern 39, 40 und 47 b) für eine grundlegende Neuausrichtung der Rolle der Zivilpolizei in VN-Friedensmissionen ausgesprochen, dahin gehend, dass sie sich über ihre traditionellen Beratungs-, Ausbildungs- und Überwachungsaufgaben hinaus vor allem auf die Reform und Umgestaltung der örtlichen Polizei konzentrieren soll. Diese Schwerpunktverlagerung wird zur Folge haben, dass die Mitgliedstaaten zu einem Zeitpunkt, zu dem es ihnen ohnehin schwer fällt, den laufenden Bedarf zu decken, den Vereinten Nationen noch besser ausgebildete und spezialisierte Polizeiexperten zur Verfügung stellen müssen. Zum 1. August 2000 waren 25 Prozent der insgesamt 8.641 für VN-Einsätze genehmigten Stellen für Polizeipersonal noch immer unbesetzt.

120. Während es den Mitgliedstaaten innenpolitische Schwierigkeiten bereiten kann, wenn sie Militäreinheiten für VN-Friedensmissionen entsenden, verfügen die Regierungen in der Regel über einen größeren politischen Handlungsspielraum, wenn es darum geht, Zivilpolizisten für solche Einsätze abzustellen. Dennoch fällt dies den Mitgliedstaaten in der Praxis noch immer schwer, da der Umfang und die Struktur ihrer Polizeikräfte zumeist ausschließlich dem innerstaatlichen Bedarf angepasst sind.

121. Unter den gegebenen Umständen ist es oftmals sehr zeitaufwendig, Polizisten und dazugehörige Justizsachverständige für den Einsatz in einer Mission ausfindig zu machen, ihre Freistellung zu erreichen und sie auszubilden – ein Prozess, der die Vereinten Nationen daran hindert, den Zivilpolizeianteil einer Mission rasch und wirksam ins Einsatzgebiet zu verlegen. Darüber hinaus kann der Polizeianteil einer Mission Personen aus bis zu 40 Ländern umfassen, die sich noch nie zuvor getroffen haben, nur über geringe oder gar keine Erfahrungen bei den Vereinten Nationen verfügen und kaum eine missionsspezifische Ausbildung erhalten haben oder mit entsprechenden Informationen versorgt wurden und deren Arbeitsmethoden sich in Theorie und Praxis sehr stark unterscheiden können. Darüber hinaus werden Zivilpolizisten im Allgemeinen nach Ablauf von sechs Monaten bis zu einem Jahr turnusmäßig abgelöst. Alle

diese Faktoren machen es für die Zivilpolizeikommissare der Missionen ungemein schwierig, aus einer so heterogenen Gruppe von Polizisten eine geschlossene und effektive Truppe zu formen.

122. Die Sachverständigengruppe fordert die Mitgliedstaaten daher auf, im Rahmen des Systems der VN-Verfügungsbereitschaftsabkommen nationale Reserven von aktiven Polizeibeamten zu bilden (bei Bedarf erweitert um Polizeibeamte im Ruhestand, die die erforderlichen fachlichen und körperlichen Voraussetzungen erfüllen), die den administrativen und medizinischen Anforderungen für einen Einsatz in VN-Friedensmissionen entsprechen. Der Umfang dieser Reserven wird naturgemäß je nach der Größe und der Kapazität des jeweiligen Landes variieren. Die DPKO-Gruppe Zivilpolizei sollte den Mitgliedstaaten dabei behilflich sein, die Auswahlkriterien und Ausbildungsanforderungen für diese Polizeibeamten zu bestimmen, indem sie die verlangte Spezialisierung und Fachkompetenz benennt und gemeinsame Richtlinien bezüglich der zu erfüllenden professionellen Normen herausgibt. Sobald Zivilpolizisten zu einer VN-Mission entsandt worden sind, sollten sie wenigstens ein Jahr dienen, um ein Mindestmaß an Kontinuität zu gewährleisten.

123. Nach Ansicht der Sachverständigengruppe würde die Kohäsion der Polizeianteile durch die Entwicklung gemeinsamer Ausbildungsübungen weiter gestärkt, und sie empfiehlt den Polizeikräfte stellenden Mitgliedstaaten daher, zu diesem Zweck gegebenenfalls neue regionale Ausbildungspartnerschaften zu bilden und bereits bestehende zu verstärken. Außerdem legt die Sachverständigengruppe den Mitgliedstaaten, die dazu in der Lage sind, nahe, den kleineren Staaten, die Polizeikräfte stellen, Hilfe anzubieten (z. B. Ausbildung und Ausrüstung), um den erforderlichen Bereitschaftsgrad aufrechtzuerhalten, im Einklang mit den von den Vereinten Nationen festgelegten Richtlinien, standardisierten operativen Verfahren und Leistungsnormen.

124. Die Sachverständigengruppe empfiehlt den Mitgliedstaaten ferner, eine zentrale Kontaktstelle innerhalb ihrer Regierungsstrukturen zu benennen, die dafür zuständig ist, die Abstellung von Polizeikräften für VN-Friedensmissionen zu koordinieren und zu lenken.

125. Nach Ansicht der Sachverständigengruppe sollte der Generalsekretär in die Lage versetzt werden, analog zu den Regelungen über die Liste abrufbereiten Militärpersonals, binnen kurzer Frist hochrangige Planer und Fachexperten der Zivilpolizei, vorzugsweise mit vorheriger Erfahrung in VN-Missionen, zu versammeln, die mit den Missionsplanern am Amtssitz Verbindung aufnehmen und anschließend ins Feld entsandt würden, um bei der Errichtung des Zivilpolizeihauptquartiers einer vom Sicherheitsrat genehmigten Mission behilflich zu sein. Die auf der Liste abrufbereiten Personals stehenden Personen hätten nach ihrer Einberufung den gleichen vertraglichen und rechtlichen Status wie die

anderen an VN-Einsätzen beteiligten Zivilpolizisten. Auch bei den Ausbildungs- und Dislozierungsregelungen für die auf der Liste stehenden Personen ließen sich die entsprechenden Regelungen für das Militärpersonal zum Vorbild nehmen. Ferner würde ein gemeinsames Ausbildungs- und Planungsprogramm für das auf den jeweiligen Listen stehende militärische und zivilpolizeiliche Personal die Kohäsion der Mission und die Zusammenarbeit zwischen den betreffenden Anteilen in der Anfangsphase eines neuen Einsatzes weiter verstärken.

126. Zusammenfassung der Hauptempfehlungen betreffend die Zivilpolizei:

a) Den Mitgliedstaaten wird nahe gelegt, im Rahmen des Systems der VN-Verfügungsbereitschaftsabkommen nationale Reserven von zivilen Polizeibeamten zu bilden, die binnen kurzer Frist für Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen zur Verfügung stehen könnten;

b) Den Mitgliedstaaten wird nahe gelegt, regionale Partnerschaften zur Ausbildung der ihren jeweiligen nationalen Reserven angehörenden Zivilpolizeikräfte zu bilden, um einen einheitlichen Bereitschaftsgrad nach den von den Vereinten Nationen festgelegten Richtlinien, standardisierten operativen Verfahren und Leistungsnormen zu gewährleisten;

c) Den Mitgliedstaaten wird nahe gelegt, eine zentrale Kontaktstelle innerhalb ihrer Regierungsstrukturen zu benennen, die für die Abstimmung von Zivilpolizeikräften für VN-Friedensmissionen zuständig ist;

d) Die Sachverständigengruppe empfiehlt, im Rahmen des Systems der VN-Verfügungsbereitschaftsabkommen eine turnusmäßig aktualisierte Liste von etwa einhundert abrufbereiten Polizeibeamten und dazugehörigen Sachverständigen anzulegen, die binnen sieben Tagen mit ausgebildeten Teams zur Verfügung stehen können, um den Zivilpolizeianteil einer Friedenssicherungsmission aufzubauen, neues Personal auszubilden und diesem Missionsanteil bereits zu einem frühen Zeitpunkt zu größerer Kohäsion zu verhelfen;

e) Die Sachverständigengruppe empfiehlt, den Empfehlungen a), b) und c) entsprechende Maßnahmen für Sachverständige in den Bereichen Justiz, Strafrecht und Menschenrechte sowie andere einschlägige Experten zu ergreifen, die gemeinsam mit den Zivilpolizeiexperten "Rechtsstaatlichkeitsteams" bilden sollen.

E. Ziviles Fachpersonal

127. Bislang ist das Sekretariat nicht in der Lage gewesen, ausreichend qualifiziertes Zivilpersonal für die Wahrnehmung operativer und unterstützender Funktionen zum richtigen Zeitpunkt oder in der erforderlichen Zahl ausfindig zu

machen, zu rekrutieren und zum Einsatz zu bringen. In Missionen, die vor sechs bis zwölf Monaten geschaffen wurden und die derartiges Fachpersonal nach wie vor bitter benötigen, sind derzeit etwa 50 Prozent der Stellen für Feldpersonal in den operativen Bereichen und bis zu 40 Prozent der Stellen in den Bereichen Verwaltung und Logistik unbesetzt. Manche Mitarbeiter wurden in Positionen eingesetzt, die nicht ihrer vorherigen Erfahrung entsprechen, beispielsweise in den Zivilverwaltungsanteilen der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Osttimor (UNTAET) und der Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK). Des Weiteren ist die Zahl derjenigen, die aus dem Dienst bei den Missionen ausscheiden, weil sie der Arbeitsbedingungen, einschließlich der Personalknappheit selbst, müde sind, kaum geringer als die Zahl der Neurekrutierungen. Der hohe Anteil unbesetzter Stellen und die hohe Fluktuationsrate lassen nichts Gutes für die Einrichtung und Aufrechterhaltung der nächsten komplexen Friedensmission erwarten und erschweren die vollständige Dislozierung der laufenden Missionen. Diese Probleme werden noch durch mehrere Faktoren kompliziert.

1. Fehlen von Verfügungsbereitschaftssystemen zur Deckung unerwarteter oder rasch ansteigender Bedarfsspitzen

128. Jede neue komplexe Aufgabe, die den Friedenssicherungsmissionen der neuen Generation übertragen wird, erzeugt einen Bedarf, den das VN-System kurzfristig nicht decken kann. Dieses Problem tauchte erstmals zu Beginn der neunziger Jahre auf, als die folgenden Missionen zur Umsetzung von Friedensübereinkünften geschaffen wurden: die Übergangsbehörde der Vereinten Nationen in Kambodscha (UNTAC), die Beobachtermission der Vereinten Nationen in El Salvador (ONUSAL), die Verifikationsmission der Vereinten Nationen für Angola (UNAVEM) und die Operation der Vereinten Nationen in Mosambik (ONUMOZ). Das VN-System bemühte sich, rasch Sachverständige für die Bereiche Wahlhilfe, wirtschaftlicher Wiederaufbau und Normalisierung, Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte, Hörfunk- und Fernsehproduktion, Justizangelegenheiten und Institutionsaufbau zu rekrutieren. Bis zur Mitte des Jahrzehnts baute das System einen bis dahin nicht vorhandenen Kader von Personen auf, die praktische Erfahrungen in diesen Bereichen gewonnen hatten. Viele von ihnen haben jedoch seither aus den weiter unten erläuterten Gründen das System verlassen.

129. 1999 wurde das Sekretariat erneut überrascht, als es die Missionen mit Verwaltungsaufgaben in Osttimor und im Kosovo mit Personal ausstatten musste. Nur wenige Bedienstete innerhalb des Sekretariats oder der Organisationen, Fonds und Programme der Vereinten Nationen verfügten über die fachlichen Kenntnisse und Erfahrungen, die zur Verwaltung einer Kommune oder eines Ministeriums erforderlich sind. Ebenso wenig konnten die Mitgliedstaaten sofort die Lücke füllen, da auch sie keine Vorkehrungen für

die Ermittlung qualifizierter und verfügbarer Kandidaten innerhalb ihrer eigenen nationalen Strukturen getroffen hatten. Darüber hinaus brauchten die unterbesetzten Übergangsverwaltungsmissionen selbst einige Zeit, um ihren genauen Bedarf festzustellen. Einige Mitgliedstaaten boten schließlich an, Kandidaten bereitzustellen (einige davon kostenlos), um wesentliche Teile des Bedarfs zu decken. Das Sekretariat machte von diesen Angeboten jedoch nicht vollständig Gebrauch, zum Teil deshalb, weil es die ungleiche geografische Verteilung bei der Personalausstattung der Missionen, die mit der Annahme dieser Angebote verbunden gewesen wäre, vermeiden wollte. Die Idee, bestimmte Mitgliedstaaten mit der Verwaltung ganzer Sektoren zu betrauen (sektorale Verantwortung), wurde ebenfalls in Umlauf gebracht, aber anscheinend zu spät, um alle Einzelheiten klären zu können. Diese Idee verdient, wieder aufgegriffen zu werden, zumindest im Hinblick auf die Bereitstellung kleiner Teams von Zivilverwaltungsexperten mit speziellen Kenntnissen.

130. Um rasch reagieren, Qualitätskontrollen sicherstellen und wenigstens den vorhersehbaren Bedarf decken zu können, müsste das Sekretariat ein Verzeichnis von zivilen Kandidaten anlegen und führen. Dieses Verzeichnis (das sich von dem System der Verfügungsbereitschaftsabkommen unterscheiden würde) sollte die Namen von Sachverständigen auf verschiedenen Gebieten enthalten, die aktiv ermittelt wurden (auf individueller Basis oder durch Partnerschaften mit den Mitgliedern des VN-Systems und staatlichen, zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen); sie müssten vorab geprüft, interviewt und ausgewählt werden, ihre Einsatztauglichkeit durch ein ärztliches Gesundheitszeugnis nachgewiesen haben und mit grundlegendem Orientierungsmaterial über den Felddienst im Allgemeinen versorgt werden und müssten außerdem erklärt haben, dass sie kurzfristig zur Verfügung stehen könnten.

131. Ein solches Verzeichnis gibt es derzeit nicht. Folglich müssen dringende Telefonanrufe bei den Mitgliedstaaten, den Hauptabteilungen und Organisationen der Vereinten Nationen und den Feldmissionen selbst getätigt werden, um in letzter Minute geeignete Kandidaten ausfindig zu machen, von denen dann erwartet wird, dass sie alles andere stehen und liegen lassen. Mit dieser Methode ist es dem Sekretariat gelungen, im vergangenen Jahr mindestens 1.500 neue Mitarbeiter zu rekrutieren und einzusetzen, wobei die planmäßige Versetzung vorhandenen Personals innerhalb des VN-Systems nicht eingerechnet ist. Die Qualitätskontrolle hat dabei jedoch gelitten.

132. Im Einklang mit dem obigen Vorschlag sollte ein zentrales intranetgestütztes Verzeichnis angelegt werden, auf das die interessierten Mitglieder des Exekutivausschusses für Frieden und Sicherheit zugreifen können und das von ihnen auf dem neuesten Stand gehalten wird. Das Verzeichnis sollte die Namen derjenigen Bediensteten enthalten, die sie selbst für den Dienst in einer Mission freistellen würden.

Zusätzliche Ressourcen wären erforderlich, um diese Verzeichnisse auf dem neuesten Stand zu halten, aber die akzeptierten externen Bewerber könnten automatisch daran erinnert werden, ihre jeweiligen Daten selbst über das Internet zu aktualisieren, insbesondere was ihre Verfügbarkeit betrifft, und sie sollten zudem in der Lage sein, online über das Internet auf Informations- und Ausbildungsmaterialien zuzugreifen. Die Feldmissionen sollten Zugang zu diesem Verzeichnis erhalten und ermächtigt werden, darin aufgeführte Kandidaten zu rekrutieren, im Einklang mit den vom Sekretariat festzulegenden Richtlinien zur Sicherstellung einer ausgewogenen geografischen Vertretung und einer fairen Geschlechterverteilung.

2. Schwierigkeiten, die besten externen Bewerber zu gewinnen und auf Dauer zu binden

133. Ungeachtet des Ad-hoc-Charakters des Rekrutierungssystems ist es den Vereinten Nationen in den gesamten neunziger Jahren gelungen, hochqualifizierte und -motivierte Personen für Feldeinsätze zu rekrutieren. Diese Personen haben Wahlen in Kambodscha organisiert, mussten sich in Somalia vor Kugeln retten, wurden in letzter Minute aus Liberia evakuiert und mussten im ehemaligen Jugoslawien Artilleriebeschuss als Teil ihres Lebensalltags akzeptieren. Das VN-System hat jedoch bislang noch keine arbeitsvertragliche Regelung gefunden, die es erlaubt, diese Mitarbeiter mit einem gewissen Grad an Arbeitsplatzsicherheit auf angemessene Weise für ihre Dienste zu würdigen und zu belohnen. Es stimmt zwar, dass dem für Missionen rekrutierten Personal ausdrücklich mitgeteilt wird, keine falschen Erwartungen bezüglich einer künftigen Beschäftigung zu hegen, da extern rekrutierte Mitarbeiter eine "zeitweilige" Nachfrage befriedigen, doch sind solche Beschäftigungsbedingungen nicht geeignet, die besten Bewerber anzulocken und langfristig zu binden. Es gilt generell von der in der Vergangenheit vorherrschenden Auffassung abzugehen, dass die Friedenssicherung nur eine vorübergehende Erscheinung anstatt eine Kernaufgabe der Vereinten Nationen darstellt.

134. Daher sollten zumindest einem bestimmten Prozentanteil der besten extern rekrutierten Mitarbeiter über die derzeitigen befristeten Verträge hinaus längerfristige Karriereaussichten geboten werden. Außerdem sollten einige von ihnen aktiv für die Besetzung von Dienstposten in den für komplexe Notsituationen zuständigen Hauptabteilungen des Sekretariats rekrutiert werden, um die Zahl der Amtssitzbediensteten mit Felderfahrung zu erhöhen. Einer begrenzten Zahl der für Missionen rekrutierten Personen ist es gelungen, eine Stelle am Amtssitz zu erlangen, aber offenbar nur auf Ad-hoc- oder individueller Grundlage anstatt im Rahmen einer abgestimmten und transparenten Strategie.

135. Zurzeit werden Vorschläge zur Behebung dieser Situation ausgearbeitet, denen zufolge Personen, die vier Jahre lang Felddienst in einer Mission geleistet haben, nach Möglichkeit "fortlaufende Verträge" angeboten werden sollen.

Im Gegensatz zu den derzeitigen Verträgen wären diese nicht auf die Dauer eines bestimmten Missionsmandats beschränkt. Sollten diese Initiativen beschlossen werden, würde dies dazu beitragen, die Situation für diejenigen zu verbessern, die Mitte der neunziger Jahre in den Felddienst eintraten und im System geblieben sind. Die Vorschläge gehen jedoch möglicherweise nicht weit genug, um neue Mitarbeiter zu gewinnen, die sich im Allgemeinen für sechs Monate bis zu einem Jahr verpflichten müssten, ohne zu wissen, ob sie nach Ablauf ihrer Missionsverwendung eine Stelle haben. Der Gedanke, vier Jahre lang in Ungewissheit leben zu müssen, könnte einige der besten Bewerber, insbesondere diejenigen mit Familien, von einer Bewerbung abhalten, zumal ihnen zahlreiche alternative Beschäftigungsmöglichkeiten, oftmals zu attraktiveren Bedingungen, offen stehen. Es sollte daher erwogen werden, den extern rekrutierten Mitarbeitern, die mindestens zwei Jahre lang vorbildlich in einer Friedensmission gedient haben, fortlaufende Verträge anzubieten.

3. Personalknappheit auf der mittleren und höheren Ebene in den Bereichen Verwaltung und Unterstützung

136. In den neunziger Jahren litten die VN-Friedensmissionen an akuter Personalknappheit in den zentralen Bereichen Verwaltung (Beschaffung, Finanzen, Haushalt, Personal) und logistische Unterstützung (Auftragsmanagement, Ingenieure, Systemanalytiker, Logistikplaner). Der spezielle und einzigartige Charakter der Verwaltungsregeln, Vorschriften und internen Verfahren der Organisation hindert neu rekrutierte Mitarbeiter daran, diese Verwaltungs- und Logistikfunktionen in der dynamischen Anfangsphase einer Mission zu übernehmen, wenn sie keine gründliche einschlägige Ausbildung erhalten haben. Obwohl 1995 Ad-hoc-Ausbildungsprogramme für derartiges Personal eingeführt wurden, sind diese bislang noch nicht institutionalisiert worden, weil die erfahrensten Mitarbeiter, die für die Ausbildung verantwortlich wären, nicht von ihren Vollzeitverpflichtungen befreit werden konnten. Im Allgemeinen sind die Ausbildung und die Erstellung nutzerfreundlicher Handlungsanleitungen die ersten Projekte, die aufgeschoben werden, wenn neue Missionen dringend mit Personal ausgestattet werden müssen. Dementsprechend befindet sich die aktualisierte Fassung des Verwaltungshandbuchs für Feldeinsätze aus dem Jahr 1992 noch immer in Entwurfform.

4. Pönalisierung der Entsendung ins Feld

137. Bedienstete am Amtssitz, die mit den Regeln, Vorschriften und Verfahren vertraut sind, können nicht ohne weiteres ins Feld entsandt werden. Auf administrativem Gebiet wie auch in Fachbereichen tätige Mitarbeiter müssen sich freiwillig für den Dienst im Feld melden, und ihre Vorgesetzten müssen bereit sein, sie freizugeben. Die Leiter der Hauptabteilungen bringen ihre besten Arbeitskräfte häufig davon ab, eine Verwendung im Feld anzustreben, und/oder

weigern sich, ihr zuzustimmen, weil es in ihren eigenen Büros zu wenig fähige Mitarbeiter gibt und weil sie fürchten, dass vorübergehend eingestellte Ersatzkräfte die Lücke nicht füllen können. Potenzielle Freiwillige werden auch deswegen abgehalten, weil sie Kollegen kennen, die bei Beförderungen nach dem Motto "aus den Augen, aus dem Sinn" übergangen wurden. Bei den meisten Feldeinsätzen können aus Sicherheitserwägungen Familienangehörige nicht mitgenommen werden, ein weiterer Faktor, der für die Verminderung der Zahl der Freiwilligen sorgt. Mehrere auf die Arbeit im Feld ausgerichtete Organisationen, Fonds und Programme der Vereinten Nationen (das UNHCR, das Welternährungsprogramm (WEP), das UNICEF, der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) und das UNDP) verfügen zwar über eine Reihe qualifizierter Kandidaten für den Friedenssicherungsdienst, haben jedoch selbst mit dem Problem mangelnder Ressourcen zu kämpfen, und der Personalbedarf für ihre eigenen Feldeinsätze hat im allgemeinen absolute Priorität.

138. Der Bereich Personalmanagement hat mit Unterstützung mehrerer hauptabteilungsübergreifender Arbeitsgruppen eine Reihe von progressiven Reformen vorgeschlagen, die einige dieser Probleme lösen sollen. Sie erfordern Mobilität innerhalb des Sekretariats und suchen die Rotation zwischen dem Amtssitz und dem Feld dadurch zu fördern, dass der Dienst in einer Mission bei Beförderungen belohnt wird. Die Reformen sollen Verzögerungen bei der Rekrutierung verringern und den Leitern der Hauptabteilungen uneingeschränkte Rekrutierungsbefugnisse übertragen. Die Sachverständigengruppe ist der Auffassung, dass die rasche Billigung dieser Initiativen von wesentlicher Bedeutung ist.

5. Laufbahngruppe Felddienst nicht mehr zeitgemäß

139. Der Felddienst ist die einzige Laufbahngruppe von VN-Personal, die gezielt für den Dienst in Friedenssicherungseinsätzen konzipiert wurde (und deren Beschäftigungsbedingungen und Verträge entsprechend gestaltet und deren Gehälter und sonstige Leistungen in voller Höhe aus den Missionshaushalten bestritten werden). Er hat jedoch viel von seiner Attraktivität verloren, weil die Vereinten Nationen nicht genügend Ressourcen auf die Laufbahnentwicklung der Felddienstmitarbeiter verwandt haben. Diese Laufbahngruppe wurde in den fünfziger Jahren entwickelt, um eine hochmobile Gruppe von technischen Sachverständigen zur Unterstützung insbesondere der Militärkontingente von Feldeinsätzen verfügbar zu machen. In dem Maße, in dem sich das Wesen der Einsätze änderte, änderten sich auch die Aufgaben, deren Erfüllung von den Felddienstmitarbeitern erwartet wurde. Einige von ihnen schafften mit der Zeit, in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren, den Aufstieg in Leitungsfunktionen in den Verwaltungs- und Logistikanteilen von Friedenssicherungseinsätzen.

140. Von den erfahrensten Mitgliedern dieser Gruppe sind nur noch wenige übrig, die in laufenden Einsätzen tätig sind;

viele von ihnen haben bereits das Ruhestandsalter erreicht oder stehen kurz davor. Viele der noch verbleibenden Mitarbeiter verfügen nicht über die Managementfähigkeiten oder die Ausbildung, die für die wirksame Leitung entscheidend wichtiger Verwaltungsanteile von komplexen Friedenssicherungseinsätzen gebraucht werden. Die technischen Kenntnisse anderer sind überholt. Das heißt, die Zusammensetzung des Felddienstes wird nicht mehr allen oder auch nur vielen der verwaltungstechnischen und logistischen Unterstützungsbedürfnisse der neueren Generation von Friedenssicherungseinsätzen gerecht. Die Sachverständigengruppe befürwortet daher, umgehend die Zusammensetzung des Felddienstes und seinen Sinn und Zweck zu überprüfen und zu überdenken, damit er den heutigen und künftigen Anforderungen der Feldeinsätze besser gerecht werden kann, wobei mittleren und höheren Führungskräften in Schlüsselbereichen der Verwaltung und Logistik besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. Der Personalentwicklung und -fortbildung für diese Laufbahngruppe sollte kontinuierlich hoher Vorrang eingeräumt werden, und die Beschäftigungsbedingungen sollten überarbeitet werden, um die besten Kandidaten gewinnen und an die Organisation binden zu können.

6. Fehlen einer umfassenden Strategie für die Personalausstattung von Friedensmissionen

141. Es fehlt an einer umfassenden Strategie, um die richtige Zusammensetzung des Zivilpersonals einer Mission zu gewährleisten. Im VN-System gibt es Begabungen, die genutzt werden müssen; Lücken müssen durch die Rekrutierung von außen geschlossen werden, und darüber hinaus gibt es eine Reihe anderer dazwischenliegender Alternativen, beispielsweise die Verwendung von Freiwilligen der Vereinten Nationen, Unterauftragnehmern, gewerblichen Diensten und auf nationaler Ebene rekrutierten Mitarbeitern. Die Vereinten Nationen haben während der vergangenen zehn Jahre auf alle diese Personalressourcen zurückgegriffen, jedoch nur von Fall zu Fall und nicht im Rahmen einer umfassenden Strategie. Eine solche ist aber notwendig, um Kostenwirksamkeit und Effizienz zu gewährleisten und den Zusammenhalt einer Mission und die Mitarbeitermoral zu fördern.

142. Diese Personalausstattungsstrategie sollte sich vorrangig mit der Verwendung von VN-Freiwilligen in Friedenssicherungseinsätzen befassen. Seit 1992 haben über 4.000 VN-Freiwillige in 19 verschiedenen Friedenssicherungseinsätzen Dienst getan. In den letzten 18 Monaten allein wurden etwa 1.500 VN-Freiwillige zu den neuen Missionen in Ost-Timor, im Kosovo und nach Sierra Leone entsandt, wo sie in den Bereichen Zivilverwaltung, Wahlangelegenheiten, Menschenrechte sowie verwaltungstechnische und logistische Unterstützung tätig sind. Diese Freiwilligen haben über die Jahre hinweg ihr Engagement und ihre Fachkompetenz unter Beweis gestellt. Auf Grund ihrer beispielhaften Lei-

stungen in der Vergangenheit haben die beschlussfassenden Organe die verstärkte Verwendung von VN-Freiwilligen in Friedenssicherungseinsätzen befürwortet; werden diese Freiwilligen jedoch als billige Arbeitskräfte benutzt, besteht die Gefahr, dass das Programm korumpiert und die Moral der Mitarbeiter beeinträchtigt wird. Viele VN-Freiwillige arbeiten Seite an Seite mit Kollegen, die für die Wahrnehmung ganz ähnlicher Aufgaben das drei- oder vierfache Entgelt beziehen. Die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze erörtert zurzeit mit dem Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen (UNV) den Abschluss einer globalen Vereinbarung über die Verwendung von VN-Freiwilligen in Friedenssicherungseinsätzen. Eine solche Vereinbarung muss unbedingt zum Bestandteil einer umfassenderen Strategie zur Personalausstattung von Friedensmissionen gemacht werden.

143. Teil dieser Strategie sollten insbesondere auch detaillierte Vorschläge für die Schaffung eines Systems ziviler Verfügungsbereitschaftsabkommen sein. Dieses System sollte eine Liste von VN-Bediensteten enthalten, die vorab ausgewählt wurden, ihre Einsatztauglichkeit durch ein ärztliches Gesundheitszeugnis nachgewiesen haben und deren Dienststelle sich verpflichtet hat, sie innerhalb von 72 Stunden für ein Missionsaufbauteam abzustellen. Den zuständigen VN-Organisationen sollten für Berufsgruppen in ihrem Zuständigkeitsbereich die entsprechenden Vollmachten und Verantwortlichkeiten übertragen werden, die es ihnen ermöglichen, mit zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen Partnerschaften und Vereinbarungen über die Bereitstellung von Personal zur Ergänzung von Missionsaufbauteams aus dem VN-System zu schließen.

144. Allein schon die Tatsache, dass die Verantwortung für die Erarbeitung einer umfassenden Personalausstattungsstrategie und ziviler Verfügungsbereitschaftsabkommen bisher ausschließlich bei der Abteilung Verwaltung und Logistik der Feldeinsätze (FALD) lag, die aus eigener Initiative tätig wird, wann immer dafür Zeit bleibt, ist ein Hinweis darauf, dass das Sekretariat diesem entscheidenden Problem nicht genügend Aufmerksamkeit gewidmet hat. Die personelle Ausstattung einer Mission, von der Führung bis zur Basis, ist jedoch möglicherweise eine der wichtigsten Voraussetzungen für ihre erfolgreiche Durchführung. Diesem Thema sollte daher in den höchsten Rängen des Sekretariats höchste Priorität eingeräumt werden.

145. Zusammenfassung der Hauptempfehlungen über zivile Fachkräfte:

a) Das Sekretariat soll eine zentrale internet/intranetgestützte Liste von vorab ausgewählten zivilen Kandidaten erstellen, die kurzfristig zu Friedensmissionen entsandt werden können. Die Feldmissionen sollten Zugang zu dieser Liste erhalten und befugt sein, darin enthaltene Kandidaten im Einklang mit den vom Sekretariat zu erlassenden Richtlinien über eine ausgewo-

gene geografische Vertretung und faire Geschlechterverteilung zu rekrutieren;

b) Die Laufbahngruppe Felddienst soll reformiert werden, um den ständig auftretenden Bedürfnissen aller Friedensmissionen, insbesondere auf der Ebene der mittleren und höheren Führungskräfte im Verwaltungs- und Logistikbereich, besser gerecht zu werden;

c) Die Beschäftigungsbedingungen für extern rekrutiertes Zivilpersonal sollen überarbeitet werden, um es den Vereinten Nationen zu ermöglichen, die am besten qualifizierten Kandidaten zu gewinnen und denjenigen, die sich in ihrer Arbeit ausgezeichnet haben, bessere Karrierechancen zu bieten;

d) Die Hauptabteilung Friedenssicherungseinätze soll eine umfassende Strategie zur Personalausstattung von Friedensmissionen erarbeiten, in der unter anderem der Einsatz von VN-Freiwilligen, Verfügungsbe-reitschaftsabkommen zur Bereitstellung von Zivilpersonal innerhalb von 72 Stunden zur Erleichterung der Anlaufphase eines Einsatzes und die Aufgabenteilung unter den Mitgliedern des Exekutivausschusses für Frieden und Sicherheit bei der Anwendung dieser Strategie beschrieben werden.

F. Fähigkeiten auf dem Gebiet der Öffentlichkeitsarbeit

146. Eine wirksame Öffentlichkeitsarbeits- und Kommunikationskapazität in den Einsatzgebieten ist für nahezu alle VN-Friedensmissionen unverzichtbar. Wirksame Kommunikation hilft, Gerüchte zu zerstreuen, Desinformationen entgegenzuwirken und die Kooperation der Ortsbevölkerung sicherzustellen. Sie kann ein nützliches Hilfsmittel im Umgang mit den Führern rivalisierender Gruppen sein, die Sicherheit des VN-Personals erhöhen und die Wirksamkeit der Truppe um ein Vielfaches steigern. Es ist daher entscheidend wichtig, dass jede Friedensmission geeignete Informationsstrategien erarbeitet, insbesondere was die wichtigsten Aspekte ihres Mandats betrifft, und dass diese Strategien und das für deren Umsetzung erforderliche Personal zu den ersten Elementen gehören, die in der Anlaufphase einer neuen Mission zum Einsatz kommen.

147. Feldmissionen brauchen kompetente Sprecher, die Teil der Führungsmannschaft der Mission sind und die der Welt Tag für Tag ihre Tätigkeit nahe bringen. Diese Sprecher müssen über journalistische Erfahrung und journalistische Instinkte verfügen und über das Funktionieren der Mission wie auch des Amtssitzes Bescheid wissen. Sie müssen auch das Vertrauen des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs genießen und gute Beziehungen zu den anderen Mitgliedern der Missionsleitung herstellen. Das bedeutet, dass das Sekretariat sich verstärkt bemühen muss, ein Reservoir solcher Fachkräfte aufzubauen, auf das es jederzeit zurückgreifen kann.

148. Feldeinsätze der Vereinten Nationen müssen auch in der Lage sein, wirksam zu ihren eigenen Mitarbeitern zu sprechen, sie über die Leitlinien der Mission und die jeweiligen Entwicklungen auf dem Laufenden zu halten und Verbindungen zwischen den einzelnen Missionsanteilen und den Gliedern des Befehlswegs herzustellen. Die neuen Informationstechnologien bieten höchst brauchbare Instrumente für diese Art der Kommunikation, die Teil der Anfangsausstattungssätze und der Reserven von Versorgungsgütern der VN-Versorgungsbasis in Brindisi sein sollten.

149. Die Mittel, die für die Öffentlichkeitsarbeit, das entsprechende Personal und die erforderliche Informationstechnologie verwendet werden, um der Öffentlichkeit den Sinn und Zweck einer Friedensmission zu vermitteln und gut funktionierende interne Kommunikationsverbindungen herzustellen (gegenwärtig selten mehr als 1 Prozent des Verwaltungshaushalts einer Mission), sollten im Einklang mit dem Auftrag, dem Umfang und den Bedürfnissen der Mission erhöht werden.

150. Zusammenfassung der Hauptempfehlung über rasch einsetzbare Kapazitäten auf dem Gebiet der Öffentlichkeitsarbeit: In den Haushalten der Friedensmissionen sollen zusätzliche Mittel für Öffentlichkeitsarbeit, entsprechendes Personal und die erforderliche Informationstechnologie bereitgestellt werden, um der Öffentlichkeit den Sinn und Zweck der Mission besser vermitteln und gut funktionierende interne Kommunikationsverbindungen herstellen zu können.

G. Logistische Unterstützung, Beschaffungsprozess und Ausgabenverwaltung

151. Die Erschöpfung der Ausrüstungsreserven der Vereinten Nationen, lange Vorlaufzeiten selbst bei Rahmenverträgen, Engpässe im Beschaffungsprozess und Verzögerungen bei der Erlangung von Barmitteln für die Beschaffung im Feld zögern die rasche Dislozierung und das wirksame Tätigwerden der Missionen, denen es tatsächlich gelingt, die bewilligte Personalsstärke zu erreichen, weiter hinaus. Ohne eine wirksame logistische Unterstützung können Missionen nicht wirksam tätig werden.

152. Die Vorlaufzeiten, die die Vereinten Nationen brauchen, um Feldmissionen mit einer Grundausrüstung auszustatten und die für die Anlaufphase des Einsatzes bis hin zur vollen Dislozierung erforderlichen gewerblichen Dienste bereitzustellen, werden vom VN-Beschaffungsprozess diktiert. Dieser Prozess wird durch die von der Generalversammlung erlassene Finanzordnung und die Finanzvorschriften und die Auslegung dieser Vorschriften ("Leitsätze und Verfahren" im VN-Sprachgebrauch) durch das Sekretariat geregelt. Die Finanzordnung und die Finanzvorschriften sowie die Leitsätze und Verfahren wurden in einen etwa acht Schritte umfassenden Prozess übersetzt, den die Dienststellen am Amt s-

sitz befolgen müssen, um Feldmissionen mit der Ausrüstung und den Diensten auszustatten, die sie benötigen:

1. Ermittlung des Bedarfs und Ausstellung einer Materialanforderung;
2. Bestätigung der Verfügbarkeit der erforderlichen Mittel;
3. Einleitung einer Ausschreibung oder Aufforderung zur Angebotsabgabe;
4. Auswertung der Angebote;
5. Vorlage an den zentralen Ausschuss für Aufträge;
6. Auftragsvergabe und Aufgabe einer Bestellung;
7. Wartezeit bis zur Bereitstellung;
8. Lieferung des Gegenstands an die Mission.

153. Die meisten staatlichen Organisationen und privaten Unternehmen folgen zwar ähnlichen Prozessen, doch nehmen nicht alle so viel Zeit in Anspruch wie bei den Vereinten Nationen. In den Vereinten Nationen kann der gesamte Prozess im Falle von Büromobiliar 20 Wochen, bei Generatoren 17 bis 21 Wochen, bei Fertighäusern 23 bis 27 Wochen, bei schweren Fahrzeugen 27 Wochen und bei Fernmeldegeräten 17 bis 21 Wochen in Anspruch nehmen. Bei solchen Vorlaufzeiten liegt es auf der Hand, dass eine Mission nicht vollständig innerhalb der vorgeschlagenen Fristen verlegt werden kann, wenn diese Prozesse erst nach der Einrichtung der Friedensmission in Gang kommen.

154. Die Vereinten Nationen haben das Problem bis zu einem gewissen Grad durch die Einführung des Konzepts der "Anfangsausstattungssätze" Mitte der neunziger Jahre gelöst, einer Zeit, in der es zu einem regelrechten Boom der Friedenssicherungseinsätze kam. Die Anfangsausstattungssätze enthalten die Grundausrüstung, die für die Errichtung und Aufrechterhaltung eines 100-Personen-Missionshauptquartiers während der ersten 100 Tage des Einsatzes erforderlich ist. Die Ausrüstungsgegenstände wurden im Voraus gekauft, verpackt und können in kürzester Zeit in Brindisi abgerufen werden. Ein Teil der veranlagten Beiträge für die Mission, an die die Ausstattungssätze geliefert werden, wird dann zur Wiederauffüllung der Bestände verwendet; nach Beendigung einer Mission werden dauerhafte Ausrüstungsgegenstände nach Brindisi zurückgeschickt und zusätzlich zu den Anfangsausstattungssätzen in Reserve gehalten.

155. Angesicht der Abnutzung bei leichten Fahrzeugen und anderen Ausrüstungsgegenständen in einem Nachkriegsumfeld kann es manchmal günstiger sein, die jeweiligen Gegenstände zu verkaufen oder auszuschlachten und Neuanschaffungen vorzunehmen, als sie zu hohen Kosten zurückzusenden und instand zu setzen. Die Vereinten Nationen sind daher häufig dazu übergegangen, diese Ausrüstungsgegenstände an Ort und Stelle zu versteigern, wobei das Sekretariat al-

lerdings nicht befugt ist, die so erworbenen Mittel für Neuanschaffungen zu verwenden, sondern diese an die Mitgliedstaaten zurückzahlen muss. Es sollte erwogen werden, dem Sekretariat zu gestatten, die auf diese Weise erworbenen Mittel zum Kauf neuer Ausrüstungsgegenstände zu verwenden, die in Brindisi in Reserve zu halten wären. Ferner sollte erwogen werden, den Feldmissionen die allgemeine Genehmigung zu erteilen, im Benehmen mit dem residierenden Koordinator der Vereinten Nationen zumindest einen Teil dieser Ausrüstungsgegenstände an angesehene nichtstaatliche Organisationen vor Ort weiterzugeben, um den Aufbau einer in Entstehung begriffenen Zivilgesellschaft zu fördern.

156. Dennoch scheint das Vorhandensein dieser Anfangsausstattungssätze und Ausrüstungsreserven die rasche Verlegung der von Mitte bis Ende der neunziger Jahre durchgeführten kleineren Einsätze erleichtert zu haben. Allerdings ist die Einrichtung und Erweiterung neuer Missionen schneller vorangeschritten als die Beendigung der bestehenden Einsätze, sodass die Bestände der VN-Versorgungsbasis an Ausrüstungsgegenständen mit langen Beschaffungszeiten, die für die volle Dislozierung einer Mission benötigt werden, praktisch erschöpft sind. Wenn nicht einer der großen zurzeit laufenden Einsätze heute beendet und seine gesamte Ausrüstung in gutem Zustand an die VN-Versorgungsbasis zurückgeschickt wird, werden die Vereinten Nationen nicht die Ausrüstung zur Hand haben, die erforderlich ist, um die Anfangsausstattung und die zügige volle Dislozierung einer umfangreichen Mission in naher Zukunft sicherzustellen.

157. Es gibt natürlich Grenzen für die Zahl der Ausrüstungsgegenstände, die die Vereinten Nationen an der Versorgungsbasis in Brindisi oder andernorts in Reserve halten können und sollen. Mechanische Ausrüstungsgegenstände müssen gewartet werden, was kostenaufwendig sein kann und, wenn dies nicht ordnungsgemäß geschieht, dazu führen kann, dass Missionen langerwartete Gegenstände erhalten, die nicht funktionieren. In den einzelnen Staaten sind darüber hinaus sowohl der private als auch öffentliche Sektor wegen der hohen Alternativkosten, die durch die Bindung von Mitteln für über längere Zeit vielleicht gar nicht eingesetzte Ausrüstungsgegenstände entstehen, in zunehmendem Maße zu "bedarfssynchronen" ("Just-in-Time") Lagerbeständen beziehungsweise "bedarfssynchronen" Lieferungen übergegangen. Ferner machen die raschen technischen Fortschritte bestimmte Gegenstände wie Fernmeldegerät und Hardware für Informationssysteme nicht innerhalb von Jahren, sondern bereits von Monaten obsolet.

158. Die Vereinten Nationen haben sich infolgedessen in den letzten Jahren für ein ähnliches Vorgehen entschieden und haben etwa 20 Rahmenverträge für die Lieferung von Standardausrüstungen für Friedensmissionen, insbesondere für deren Anlauf- und Erweiterungsphase, geschlossen. Anhand dieser Rahmenverträge ist es den Vereinten Nationen gelungen, die Vorlaufzeiten beträchtlich zu verkürzen, in-

dem die Lieferanten im Voraus ausgewählt werden und zur Produktion auf Abruf bereitstehen. Dennoch dauert die Herstellung leichter Fahrzeuge nach dem derzeitigen System 14 Wochen, wobei für die Auslieferung weitere 4 Wochen benötigt werden.

159. Die Generalversammlung hat eine Reihe von Maßnahmen getroffen, um das Problem der Vorlaufzeiten besser in den Griff zu bekommen. Durch die Schaffung des Reservefonds für Friedenssicherungsmaßnahmen, der sich bei voller Kapitalausstattung auf 150 Millionen Dollar beläuft, gibt es heute ein Geldreservoir, auf das rasch zurückgegriffen werden kann. Der Generalsekretär kann beim Beratenden Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) um Genehmigung nachsuchen, zur Erleichterung der Anlaufphase einer neuen Mission oder für die unvorhergesehene Erweiterung einer bestehenden Mission bis zu 50 Millionen Dollar aus dem Fonds zu entnehmen. Nach entsprechender Genehmigung oder Anhebung des Haushalts der betreffenden Mission wird der Fonds aus diesen Haushaltsmitteln wiederaufgefüllt. Für Ausgabenverpflichtungen von mehr als 50 Millionen Dollar ist die Genehmigung der Generalversammlung erforderlich.

160. In Ausnahmefällen hat die Generalversammlung auf Anraten des ACABQ den Generalsekretär ermächtigt, Ausgabenverpflichtungen von bis zu 200 Millionen Dollar einzugehen, um die Anlaufphase umfangreicherer Missionen (UNTAET, UNMIK und MONUC) bis zur Vorlage der erforderlichen detaillierten Haushaltsvoranschläge, deren Vorbereitung Monate dauern kann, zu erleichtern. All dies sind begrüßenswerte Entwicklungen, die zeigen, dass die Mitgliedstaaten bereit sind, die Vereinten Nationen bei der Verbesserung ihrer raschen Verlegefähigkeit zu unterstützen.

161. Gleichzeitig können alle diese Maßnahmen erst ergriffen werden, wenn der Sicherheitsrat mit der Verabschiedung einer entsprechenden Resolution die Einrichtung einer Mission oder ihrer Vorauskommandos genehmigt hat. Wenn sie jedoch nicht lange vor dem Stichtag für die Dislozierung der Mission ergriffen oder modifiziert werden, um eine Mindestreserve an Ausrüstungsgegenständen mit langen Beschaffungsvorlaufzeiten zu bilden oder aufrechtzuerhalten, können die vorgeschlagenen Fristen für die rasche und wirksame Verlegung nicht eingehalten werden.

162. Das Sekretariat sollte daher eine Gesamtstrategie für die logistische Unterstützung erarbeiten, um die rasche und wirksame Verlegung einer Mission innerhalb der vorgeschlagenen Fristen zu ermöglichen. Anhand einer Kosten-Nutzen-Analyse sollte festgestellt werden, welche Menge der Gegenstände mit langen Vorlaufzeiten zweckmäßigerweise in Reserve gehalten werden soll und welche Gegenstände am besten im Rahmen langfristiger Dauerverträge beschafft werden, unter Einrechnung der Kosten stark verkürzter Lieferfristen, die unter Umständen unvermeidlich sind, damit die Strategie funktioniert. Die Facheinheiten der mit

Friedens- und Sicherheitsfragen befassten Hauptabteilungen müssten den für die logistische Planung Verantwortlichen eine Schätzung der Zahl und der Arten von Missionen übermitteln, die innerhalb eines Zeitraums von 12 bis 18 Monaten möglicherweise eingerichtet werden müssen. Der Generalsekretär sollte der Generalversammlung regelmäßig detaillierte Vorschläge zur Umsetzung dieser Strategie, die maßgebliche finanzielle Auswirkungen haben könnte, zur Prüfung und Billigung vorlegen.

163. In der Zwischenzeit sollte die Generalversammlung eine einmalige Ausgabe für die Zusammenstellung dreier neuer Anfangsausstattungsätze in Brindisi genehmigen und billigen (um die Gesamtzahl auf fünf zu erhöhen), die dann aus den Haushaltsmitteln der Missionen, die die Ausstattungsätze erhalten, wiederaufgefüllt würden.

164. Der Generalsekretär sollte ermächtigt werden, vor der Verabschiedung einer Resolution des Sicherheitsrats, mit der eine Mission genehmigt wird, mit vorheriger Zustimmung des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsangelegenheiten bis zu 50 Millionen Dollar aus dem Reservefonds für Friedenssicherungsmaßnahmen zu entnehmen, um die rasche und wirksame Verlegung von Missionen innerhalb der vorgeschlagenen Fristen zu erleichtern. Der Fonds sollte aus den veranlagten Beiträgen für die Missionen, die den Reservefonds herangezogen haben, wiederaufgefüllt werden. Falls der Generalsekretär feststellen sollte, dass die Fondsmittel auf Grund der rasch aufeinander folgenden Einrichtung mehrerer Missionen erschöpft sind, sollte er die Generalversammlung ersuchen, eine Aufstockung des Fonds in Erwägung zu ziehen.

165. Ganz abgesehen von der Anlaufphase warten Feldmissionen häufig monatelang auf die von ihnen benötigten Ausrüstungsgegenstände, insbesondere wenn sich die ersten Planungsannahmen als falsch erweisen oder wenn sich der Bedarf der Mission auf Grund neuer Entwicklungen ändert. Selbst wenn diese Gegenstände vor Ort erhältlich sind, stellen sich der lokalen Beschaffung eine Reihe von Hindernissen entgegen. Zum einen haben Feldmissionen nicht genügend Flexibilität und Befugnisse, um beispielsweise Einsparungen von einer Haushaltsposition auf eine andere zu übertragen, wenn es gilt, einen unvorhergesehenen Bedarf zu decken. Zum anderen übersteigt die an Missionen delegierte Beschaffungsbefugnis im Allgemeinen nicht 200.000 Dollar pro Auftrag. Aufträge, die diesen Betrag überschreiten, müssen an den Amtssitz verwiesen werden und unterliegen dann dem oben beschriebenen, aus acht Schritten bestehenden Prozess (siehe Ziffer 152).

166. Die Sachverständigengruppe unterstützt Maßnahmen, die das Mikromanagement der Feldmissionen durch den Amtssitz reduzieren und diese mit den Befugnissen und der Flexibilität ausstatten, die sie brauchen, um die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit einer Mission bei gleichzeitiger

Wahrung ihrer Rechenschaftspflicht aufrechtzuerhalten. Der Amtssitz sollte jedoch in allen Fällen, in denen seine Mitwirkung einen echten Mehrwert darstellt, beispielsweise bei langfristigen Dauerverträgen, weiterhin für das Beschaffungswesen verantwortlich sein.

167. Aus den Statistiken der Beschaffungsabteilung geht hervor, dass von den im Jahr 1999 vom Amtssitz erteilten 184 Bestellungen zur Unterstützung von Friedenssicherungseinsätzen in Höhe von 200.000 bis 500.000 Dollar 93 Prozent Flugzeuge und Frachtdienste, Kraftfahrzeuge und Computer betrafen, die entweder im Rahmen von internationalen Ausschreibungen gehandhabt wurden oder durch Rahmenverträge erfasst sind. Vorausgesetzt Rahmenverträge werden rasch aktiviert und führen zur rechtzeitigen Lieferung von Gütern und Dienstleistungen, ist die Einschaltung des Amtssitzes in diesen Fällen offensichtlich sinnvoll. Die Rahmenverträge und internationalen Ausschreibungen ermöglichen es grundsätzlich, große Mengen an Gütern und Dienstleistungen billiger einzukaufen als dies vor Ort möglich wäre, wobei es in vielen Fällen um Güter und Dienstleistungen geht, die im Einsatzgebiet ohnehin nicht verfügbar sind.

168. Es ist jedoch nicht ohne weiteres erkennbar, welchen realen Wert die Einbeziehung des Amtssitzes in den Beschaffungsprozess von Gütern und Dienstleistungen hat, die nicht unter Rahmenverträge oder langfristige Dauerverträge für Dienstleistungen fallen und die leichter und billiger vor Ort beschafft werden können. In diesen Fällen wäre es sinnvoll, die Beschaffungsbefugnis für diese Gegenstände an das Feldbüro zu delegieren und den Beschaffungsprozess und seine Finanzkontrollen über den Rechnungsprüfungsmechanismus zu überwachen. Das Sekretariat sollte sich daher vorrangig darum bemühen, im Feld die Kapazität auszubauen, so rasch wie möglich umfassendere Beschaffungsbefugnisse für alle Güter und Dienstleistungen wahrzunehmen, die lokal verfügbar sind und die nicht unter Rahmenverträge oder langfristige Dauerverträge fallen (für Beträge von bis zu 1 Million Dollar, je nach Umfang und Bedürfnissen der Mission), was beispielsweise durch die Rekrutierung und Schulung des entsprechenden Feldpersonals und die Herstellung benutzerfreundlicher Anleitungen geschehen könnte.

169. Zusammenfassung der Hauptempfehlungen über die logistische Unterstützung und Ausgabenverwaltung:

a) Das Sekretariat soll eine Gesamtstrategie für die logistische Unterstützung erarbeiten, die die rasche und wirksame Verlegung einer Mission innerhalb der vorgeschlagenen Fristen ermöglicht und den Planungsannahmen der Facheinheiten der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze Rechnung trägt;

b) Die Generalversammlung soll eine einmalige Ausgabe genehmigen und billigen, damit in Brindisi

mindest fünf Anfangsausstattungssätze verfügbar gehalten werden können, die auch rasch einsetzbares Fernmeldegerät enthalten. Die Anfangsausstattungssätze sollen später routinemäßig aus Mitteln wiederaufgefüllt werden, die den veranlagten Beiträgen zu den Missionen entnommen werden, die die Ausstattungssätze genutzt haben;

c) Der Generalsekretär soll ermächtigt werden, vor der Verabschiedung einer Resolution des Sicherheitsrats mit Zustimmung des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen bis zu 50 Millionen Dollar aus dem Reservefonds für Friedenssicherungsmaßnahmen zu entnehmen, sobald deutlich wird, dass voraussichtlich eine Mission eingerichtet wird;

d) Das Sekretariat soll sämtliche Beschaffungsleitlinien und -verfahren überprüfen (und der Generalversammlung gegebenenfalls Vorschläge zur Änderung der Finanzordnung und der Finanzvorschriften unterbreiten), um insbesondere die rasche und vollständige Verlegung einer Mission innerhalb der vorgeschlagenen Fristen zu erleichtern;

e) Das Sekretariat soll die Leitlinien und Verfahren für die Verwaltung der Finanzmittel bei Feldmissionen überprüfen, mit dem Ziel, diesen bei der Verwaltung ihrer Haushalte wesentlich größeren Spielraum zu geben;

f) Das Sekretariat soll die an Feldmissionen delegierte Beschaffungsbefugnis für alle lokal vorhandenen Güter und Dienstleistungen, die nicht unter Rahmenverträge oder langfristige Dauerverträge für gewerbliche Dienstleistungen fallen, (je nach Größe und Bedarf der Mission von 200.000 auf bis zu 1 Million Dollar) anheben.

IV. Amtssitzressourcen und -strukturen für die Planung und Unterstützung von Friedenssicherungseinsätzen

170. Will man eine wirksame Kapazität zur Unterstützung von Friedenssicherungseinsätzen am Amtssitz schaffen, muss man sich mit den drei Problemkreisen Quantität, Struktur und Qualität befassen, das heißt mit der Zahl der für die anstehenden Aufgaben benötigten Mitarbeiter, mit den organisatorischen Strukturen und Verfahren, die eine wirksame Unterstützung erleichtern, und mit der Qualität der Mitarbeiter und der Arbeitsmethoden innerhalb dieser Strukturen. In diesem Abschnitt untersucht die Sachverständigengruppe in erster Linie die ersten beiden Fragen und unterbreitet entsprechende Empfehlungen; in Abschnitt VI setzt sie sich mit der Frage der Qualität des Personals und mit der Organisationskultur auseinander.

171. Für die Sachverständigengruppe kann es keinem Zweifel unterliegen, dass für die Unterstützung der Friedenssicherungseinsätze mehr Ressourcen erforderlich sind. In besonders hohem Maße werden diese in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) gebraucht, die die Hauptverantwortung für die Planung und Unterstützung der komplexesten und am meisten im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit stehenden Einsätze im Feld trägt.

A. Personalausstattung und Finanzierung der Unterstützungsdienste für Friedenssicherungseinsätze am Amtssitz

172. Die Ausgaben für das Amtssitzpersonal und die damit zusammenhängenden Kosten, die auf die Planung und Unterstützung aller Friedenssicherungseinsätze im Feld verwandt werden, können als unmittelbare, nicht im Feld entstehende Unterstützungskosten für Friedenssicherungseinsätze betrachtet werden. In den letzten fünf Jahren haben diese Ausgaben 6 Prozent der gesamten mit den Friedenssicherungseinsätzen verbundenen Kosten nicht überschritten (siehe Tabelle 4.1). Zur Zeit liegen sie eher bei 3 Prozent und werden in diesem Friedenssicherungshaushaltsjahr unter 2 Prozent sinken, unter Zugrundelegung der derzeitigen Pläne für die Erweiterung einiger Missionen wie der MONUC in der Demokratischen Republik Kongo, der vollständigen Dislokierung anderer wie der UNAMSIL in Sierra Leone und der Einrichtung einer neuen Mission in Äthiopien und Eritrea. Ein Experte, der mit den operativen Anforderungen großer – öffentlicher oder privater – Organisationen, die große Anteile im Feld im Einsatz haben, vertraut ist, könnte durchaus zu dem Schluss gelangen, dass eine Organisation, die versucht, mit 2 Prozent der Haushaltsmittel für die zentrale Unterstützung der Tätigkeiten im Feld auszukommen, ihre Feldmitarbeiter unzureichend unterstützt und im Laufe dieses Prozesses mit größter Wahrscheinlichkeit ihre Unterstützungsstrukturen erschöpft.

173. In Tabelle 4.1 ist der jeweilige Gesamthaushalt aller Friedenssicherungseinsätze von Mitte 1996 bis Mitte 2001 aufgeführt (das Haushaltsjahr der Friedenssicherungseinsätze läuft von Juli bis Juni, das heißt mit einer Verschiebung von 6 Monaten gegenüber dem ordentlichen VN-Haushaltsjahr). Die Tabelle enthält außerdem die gesamten am Amtssitz angefallenen Unterstützungskosten für Friedenssicherungseinsätze, sowohl innerhalb als auch außerhalb der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze und gleichgültig ob sie aus dem ordentlichen Haushalt oder dem Friedenssicherungs-Sonderhaushalt finanziert werden (der ordentliche Haushalt erstreckt sich über zwei Jahre, und die Haushaltsaufwendungen werden unter den Mitgliedstaaten nach der regulären Beitragstabelle veranlagt; der Sonderhaushalt gilt für ein Jahr – wobei davon ausgegangen wird, dass die personelle Besetzung des Sekretariats je nach Intensität der Friedenssicherungstätigkeit im Feld zu- oder ab-

nimmt –, und seine Kosten werden nach der Beitragstabelle für Friedenssicherungsmaßnahmen veranlagt).

Tabelle 4.1

Anteil der gesamten Unterstützungskosten am Amtssitz im Verhältnis zur jeweiligen Gesamthöhe der Friedenssicherungshaushalte 1996 - 2001

(in Millionen US-Dollar)

	Juli 1996 - Juni 1997	Juli 1997 - Juni 1998	Juli 1998 - Juni 1999	Juli 1999 - Juni 2000	Juli 2000 - Juni 2001 ^a
Friedenssicherungshaushalte	1.260	911,7	812,9	1.417	2.582 ^b
Damit zusammenhängende Unterstützungskosten am Amtssitz ^c	49,2	52,8	41,0	41,7	50,2
Anteil Amtssitz gegenüber Feld	3,90%	5,79%	5,05%	2,95%	1,94%

a Auf der Grundlage der Finanzberichte des Generalsekretärs; bis 30. Juni 2000 beendete Einsätze nicht enthalten; einschließlich einer groben Schätzung der Kosten der vollen Dislokierung der MONUC, für die noch kein Haushalt erstellt wurde.

b Schätzung.

c Auf Grund der Zahlen des Controllers der VN, einschließlich aller Sekretariatsdienstposten (hauptsächlich in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze), die aus dem ordentlichen Zweijahreshaushalt und aus dem Sonderhaushalt finanziert werden; in den Zahlen eingerechnet ist auch der Gegenwert von Sachbeiträgen und "Gratpersonal".

174. 85 Prozent des Haushalts der DPKO beziehungsweise 40 Millionen Dollar pro Jahr werden aus dem Friedenssicherungs-Sonderhaushalt bestritten. Weitere 6 Millionen für die Hauptabteilung kommen aus dem ordentlichen Zweijahreshaushalt. Aus diesen insgesamt 46 Millionen Dollar werden die Gehälter und damit zusammenhängenden Kosten der 231 Mitarbeiter des Höheren Dienstes (Zivilisten, Militär- und Polizeiangehörige) und der 173 Mitarbeiter des Allgemeinen Dienstes finanziert (sie schließen jedoch nicht den Antiminen dienst ein, der aus freiwilligen Beiträgen finanziert wird). Aus dem Sonderhaushalt werden außerdem Stellen in anderen Teilen des Sekretariats finanziert, die mit der Unterstützung der Friedenssicherheitseinsätze befasst sind, beispielsweise die Abteilung Finanzierung von Friedenssicherungseinsätzen und Teile der Beschaffungsabteilung in der Hauptabteilung Management, des Bereichs Rechtsangelegenheiten und der Hauptabteilung Presse und Information.

175. Bis Mitte der neunziger Jahre wurde der Sonderhaushalt mit 8,5 Prozent der Gesamtkosten des in Friedenssicherungseinsätzen tätigen Zivilpersonals angesetzt; unberücksichtigt blieben dabei die mit der Unterstützung des zivilpolizeilichen Personals, der VN-Freiwilligen sowie der privaten Auftragnehmer oder der Soldaten verbundenen Kosten.

Die auf einem festen Prozentsatz beruhende Berechnungsmethode wurde durch ein Verfahren ersetzt, das eine jährliche Begründung jeder einzelnen aus dem Sonderhaushalt finanzierten Stelle vorsieht. Die personelle Besetzung der Hauptabteilung nahm mit dem neuen System jedoch kaum zu, zum Teil deswegen, weil das Sekretariat seine Stellenanträge offensichtlich danach ausgerichtet hatte, was seines Erachtens politisch noch tragbar war.

176. Klarerweise sollte die personelle Besetzung der DPKO und der anderen die Friedenssicherungseinsätze unterstützenden Sekretariatsdienststellen je nach dem Umfang der Tätigkeiten im Feld zu einem gewissen Grad verstärkt oder auch verringert werden; doch von der DPKO zu verlangen, dass sie jedes Jahr sieben von acht Stellen neu rechtfertigen muss, läuft darauf hinaus, dass die Hauptabteilung behandelt wird, als sei sie eine vorübergehende Einrichtung und die Friedenssicherung eine vorübergehende Aufgabe der Vereinten Nationen. 52 Jahre Friedenssicherungseinsätze zeigen jedoch, dass das Gegenteil der Fall ist, und die Geschichte der letzten Jahre weist ferner darauf hin, dass eine ständige Bereitschaft selbst in Zeiten des Rückgangs der Feldtätigkeiten unverzichtbar ist, da sich der Gang der Ereignisse kaum vorhersehen lässt und da es lange dauern kann, bis die Fähigkeiten und Erfahrungen der Mitarbeiter, die die Hauptabteilung verlassen, wieder ersetzt sind, wie die Erfahrungen der letzten beiden Jahre schmerzlich gezeigt haben.

177. Da die DPKO von Jahr zu Jahr nahezu zur Gänze aus dem Sonderhaushalt finanziert wird, verfügen die Hauptabteilung und die anderen aus dem Sonderhaushalt finanzierten Büros über keine berechenbare Basisausstattung mit Finanzmitteln und Dienstposten, auf Grund deren sie Personal rekrutieren und an die Abteilung binden könnten. Mitarbeiter, die aus dem Feld kommen und aus dem Sonderhaushalt finanzierte Stellen übernehmen, wissen nicht, ob es diese Stellen für sie ein Jahr später noch geben wird. Angesichts der derzeitigen Arbeitsbedingungen und der mit der Finanzierung aus dem Sonderhaushalt verbundenen unsicheren Karriereaussichten ist es beeindruckend, dass es der DPKO überhaupt gelungen ist, ihren Bestand zu sichern.

178. Die Mitgliedstaaten und das Sekretariat sind sich seit langem bewusst, dass es notwendig ist, eine personelle und finanzielle Basisausstattung festzulegen und darüber hinaus über einen eigenen Mechanismus zu verfügen, der es der DPKO ermöglicht, je nach dem sich ändernden Bedarf mehr Stellen zu schaffen oder Stellen abzubauen. Ohne eine Überprüfung des Personalbedarfs der Hauptabteilung auf Grund einiger objektiver Management- und Produktivitätskriterien lässt sich eine solche Basisausstattung jedoch nur schwer festlegen. Die Sachverständigengruppe ist zwar nicht in der Lage, eine methodische Managementüberprüfung der DPKO vorzunehmen, doch sollte eine solche Überprüfung ihres Erachtens stattfinden. In einigen Bereichen ist der herrschende Personalmangel nach Auffassung der Sachverständigengruppe bereits eklatant und verdient besondere Beachtung.

digengruppe bereits eklatant und verdient besondere Beachtung.

179. Die DPKO-Abteilung Militärpersonal und Zivilpolizei unter der Leitung des VN-Militärberaters verfügt über eine genehmigte Personalstärke von 32 Offizieren und 9 Zivilpolizeibeamten. Die Gruppe Zivilpolizei hat die Aufgabe, alle Aspekte der internationalen Polizeieinsätze der Vereinten Nationen zu unterstützen, angefangen von der Konzeption der Einsatzdoktrin über die Auswahl bis hin zur Entsendung der Polizisten zu den entsprechenden Einsätzen im Feld. Zur Zeit kann sie nicht viel mehr tun als Kandidaten ausfindig machen, versuchen, durch die Entsendung von Teams, die bei der Auswahl von Kandidaten behilflich sind, eine Vorauslese vorzunehmen (eine Tätigkeit, die etwa die Hälfte ihres Personals beschäftigt) und dann zusehen, dass sie ins Feld gelangen. Außerdem gibt es weder in der DPKO noch irgendwo sonst in den Vereinten Nationen eine Einheit, die für die Planung und Unterstützung des Anteils rechtsstaatlicher Kräfte eines Einsatzes zuständig wäre, die die Polizeiarbeit in beratender oder vollziehender Funktion unterstützen.

180. Elf Offiziere im Büro des Militärberaters sind dabei behilflich, Militäreinheiten für alle Friedenssicherungseinsätze zu ermitteln und ihre Ablösung zu erleichtern und beraten außerdem die in der Hauptabteilung tätigen politischen Referenten in militärischen Angelegenheiten. Von den Offizieren der DPKO wird außerdem erwartet, dass sie die Zeit finden, auf der Ebene der Mitgliedstaaten "die Ausbilder auszubilden", Richtlinien, Handbücher und anderes Informationsmaterial erarbeiten und gemeinsam mit der Abteilung Verwaltung und Logistik der Feldeinsätze die logistischen und operativen Bedürfnisse der militärischen und polizeilichen Anteile von Feldmissionen ermitteln. Nach der derzeitigen personellen Besetzung gehören der Gruppe Ausbildung jedoch nur insgesamt fünf Offiziere an. Zehn Offiziere im Militärischen Planungsdienst konstituieren den Hauptteil der Planungskapazität der DPKO für Militäreinsätze auf operativer Ebene; sechs weitere Stellen wurden genehmigt, jedoch sind noch nicht alle besetzt. Diese 16 Planungsoffiziere repräsentieren die Gesamtheit des verfügbaren Militärpersonals, das feststellen muss, welche Truppenstärke für die Anlaufphase und die Erweiterung eines Einsatzes erforderlich ist, an technischen Erhebungen mitarbeitet und den Bereitschaftsgrad potenzieller truppenstellender Staaten zu bewerten hat. Von den zehn ursprünglich genehmigten Militärplanern wurde einer damit beauftragt, die Einsatzrichtlinien und Weisungen für die Kommandeure sämtlicher Einsätze zu erarbeiten. Für die Verwaltung der Datenbank der Verfügungsbereitschaftsabkommen steht nur ein Offizier auf Teilzeitbasis zur Verfügung.

181. In Tabelle 4.2 wird die Gesamtstärke der im Einsatz befindlichen Militär- und Polizeikontingente der genehmigten Zahl der für ihre Unterstützung zuständigen Mitarbeiter

am Amtssitz gegenübergestellt. Keine Regierung der Welt würde 27.000 Soldaten ins Feld schicken, wenn es gleichzeitig im eigenen Land nur 32 Offiziere gäbe, die ihnen auf militärischem Gebiet technische und operative Anleitung erteilen könnten. Keine Polizeiorganisation würde 8.000 Polizeibeamte zum Einsatz bringen, wenn es im Hauptquartier nur neun Mitarbeiter gäbe, die ihnen die erforderliche technische und operative Unterstützung leisten könnten.

Tabelle 4.2

Anteil des Militärpersonals und der Zivilpolizei am Amtssitz im Vergleich zu Militärpersonal und Zivilpolizei im Feld^a

	Militärpersonal	Zivilpolizei
Friedenssicherungseinsätze	27.365	8.641
Amtssitz	32	9
Anteil Amtssitz gegenüber Feld	0,1%	0,1%

^a Genehmigte Personalstärke zum 15. Juni 2000 (Militärpersonal) und 1. August 2000 (Zivilpolizei)

182. Der DPKO-Bereich Einsätze, in dem die jeweils zuständigen politischen Referenten als Anlaufstellen für bestimmte Friedenssicherungseinsätze fungieren, ist ein anderer Bereich, der offensichtlich erheblich unterbesetzt ist. Er verfügt zurzeit über 15 Bedienstete des Höheren Dienstes, die als Anlaufstellen für 14 derzeitige und zwei mögliche neue Friedenssicherungseinsätze dienen, das heißt durchschnittlich weniger als einen Referenten pro Einsatz. Ein einzelner Referent mag zwar in der Lage sein, dem Unterstützungsbedarf einer oder gar zweier kleinerer Missionen Genüge zu tun, doch scheint dies im Falle umfangreicherer Missionen wie der UNTAET in Ost-Timor, der UNMIK im Kosovo, der UNAMSIL in Sierra Leone und der MONUC in der Demokratischen Republik Kongo völlig unhaltbar. Ähnliches gilt für die Logistik- und Personalreferenten in der Abteilung Verwaltung und Logistik der Feldeinsätze und für entsprechendes Unterstützungspersonal in der Hauptabteilung Management, im Bereich Rechtsangelegenheiten, in der Hauptabteilung Presse und Information und in anderen Büros, die ihre Arbeit unterstützen. Tabelle 4.3 zeigt die Gesamtzahl der Mitarbeiter in der DPKO und in anderen Sekretariatsdienststellen, die vollzeitig mit der Unterstützung der umfangreicheren Missionen beschäftigt sind, sowie die jeweiligen Jahreshaushalte und die genehmigte Zahl der Mitarbeiter der betreffenden Missionen.

Tabelle 4.3

Gesamtzahl der auf Vollzeitbasis mit der Unterstützung der 1999 eingerichteten komplexen Friedenssicherungseinsätze beauftragten Mitarbeiter

	UNMIK (Kosovo)	UNAMSIL (Sierra Leone)	UNTAET (Osttimor)	MONUC (Demokratische Republik Kongo)
Haushalt (geschätzt) Juli 2000 – Juni 2001	\$410 Millionen	\$465 Millionen	\$540 Dollar	\$535 Millionen
Derzeit genehmigte Personalstärke der wichtigsten Anteile	4.718 Polizisten mehr als 1.000 internationale zivile Mitarbeiter	13.000 Soldaten	8.950 Soldaten 1.640 Polizisten 1.185 internationale zivile Mitarbeiter	5.537 Soldaten 500 Militärbeobachter
Vollzeitig mit der Unterstützung des Einsatzes beauftragte Bedienstete des Höheren Dienstes am Amtssitz	1 politischer Referent 2 Zivilpolizisten 1 Logistik-Koordinator 1 ziviler Rekrutierungsexperte 1 Finanzexperte	1 politischer Referent 2 Militärs 1 Logistik-Koordinator 1 Finanzexperte	1 politischer Referent 2 Militärs 1 Zivilpolizist 1 Logistik-Koordinator 1 ziviler Rekrutierungsexperte 1 Finanzexperte	1 politischer Referent 3 Militärs 1 Zivilpolizist 1 Logistik-Koordinator 1 ziviler Rekrutierungsexperte 1 Finanzexperte
	6	5	7	8

183. Der allgemeine Personalmangel bedeutet, dass für Schlüsselfunktionen verantwortliche Mitarbeiter in vielen Fällen niemanden haben, der sie ablöst, dass ihnen, wenn es 6 bis 12 Zeitzonen entfernt zu einer Krise kommt, nichts anderes übrig bleibt, als doppelte Schichten zu arbeiten, dass

sie keinen Urlaub nehmen, nicht krank werden und auch keine Mission besuchen können, ohne dass ihre Unterstützungsaufgaben weitgehend unerledigt bleiben. In der derzeitigen Situation sind Kompromisse zwischen konkurrierenden Anforderungen unvermeidlich, was sich nachteilig auf die

dem Feld gewährte Unterstützung auswirken kann. In der Zentrale in New York erhalten mit dem Amtssitz zusammenhängende Aufgaben wie die Berichterstattungspflichten gegenüber den beschlussfassenden Organen meist Vorrang, weil die Vertreter der Mitgliedstaaten, häufig in höchstgelegener Person, auf entsprechende Maßnahmen drängen. Im Gegensatz dazu ist das Feld in New York häufig durch E-Mails, Telegramme oder flüchtige Notizen über ein Telefongespräch vertreten. Im Wettstreit um die Zeit eines Bereichsreferenten ziehen daher die Feldeinsätze häufig den Kürzeren, was bedeutet, dass sie ihre Probleme selbst lösen müssen. Dabei sollten sie es sein, die absoluten Vorrang haben. Die Mitarbeiter im Feld sind in schwierigen, manchmal lebensbedrohlichen Situationen tätig. Sie haben, genau wie die Mitarbeiter am Amtssitz, die sie nur allzu gern wirksamer unterstützen würden, Besseres verdient.

184. Bei der Tätigkeit der Bereichsreferenten in der DPKO und ihrer Kollegen in der DPA scheint es zwar gewisse Überschneidungen zu geben, doch ergibt sich bei näherem Hinsehen ein anderes Bild. Die Kollegen der für die UNMIK zuständigen Bereichsreferenten der DPA verfolgen die Entwicklungen im gesamten Südosteuropa, und der im Büro des Koordinators für humanitäre Angelegenheiten zuständige Referent befasst sich mit der gesamten Balkanregion und Teilen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten. Die Referenten in der DPA und im Büro des Koordinators für humanitäre Angelegenheiten müssen natürlich Gelegenheit haben, so viel beizutragen, wie sie nur können, doch wird durch ihre gemeinsamen Anstrengungen weniger erreicht als das, was durch einen zusätzlichen vollzeitig für die Unterstützung der UNMIK zuständigen Referenten erreicht werden könnte.

185. Die drei Regionaldirektoren im Bereich Einsätze sollten die Missionen regelmäßig besuchen und mit den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs und den Leitern der einzelnen Missionsanteile einen ständigen Politikdialog über die Hindernisse führen, bei deren Überwindung ihnen der Amtssitz behilflich sein könnte. Stattdessen werden sie von den Prozessen in Anspruch genommen, mit denen ihre Bereichsreferenten befasst sind, weil diese ihre Unterstützung brauchen.

186. In noch ausgeprägterem Maße haben der Untergeneralsekretär und der Beigeordnete Generalsekretär für Friedenssicherungseinsätze mit solchen konkurrierenden Anforderungen zu kämpfen. Der Untergeneralsekretär und der Beigeordnete Generalsekretär beraten den Generalsekretär und übernehmen die Verbindungsarbeit zu den Delegationen und Hauptstädten der Mitgliedstaaten; jeder Bericht über Friedenssicherungseinsätze (im ersten Halbjahr 2000 waren es 40 an der Zahl) wird von einem von ihnen geprüft, bevor er dem Generalsekretär zur Billigung und Unterschrift vorgelegt und dann den beschlussfassenden Organen unterbreitet wird. Seit Januar 2000 haben beide über fünfzigmal per-

sönlich den Sicherheitsrat unterrichtet, in Sitzungen, die bis zu drei Stunden dauerten und deren Vorbereitung im Feld und am Amtssitz mehrere Stunden in Anspruch nahm. Koordinierungssitzungen nehmen weitere Zeit in Anspruch, die für den Dialog mit den Feldmissionen über operative Probleme, für Besuche im Feld, für die Reflektion über Möglichkeiten zur besseren Durchführung der Friedenssicherungseinsätze und für ein genaueres Management gebraucht würde.

187. Der Personalmangel, mit dem die Fachabteilungen der DPKO konfrontiert sind, wird möglicherweise noch übertroffen von den Problemen, mit denen die Bereiche für verwaltungstechnische und logistische Unterstützung, insbesondere die Abteilung Verwaltung und Logistik der Feldeinsätze, zu kämpfen haben. Derzeit unterstützt diese Abteilung nicht nur Friedenssicherungseinsätze, sondern auch andere Feldbüros wie das Büro der Sonderkoordinators der Vereinten Nationen in den besetzten Gebieten (UNSCO) in Gaza, die Verifikationsmission der Vereinten Nationen in Guatemala (MINUGUA) und ein Dutzend andere kleine Büros, ganz zu schweigen von der laufenden Arbeit an der Liquidation von beendeten Einsätzen. Die gesamte Abteilung erhöht die Gesamtkosten der Friedenssicherung und anderer Feldeinsätze um etwa 1,25 Prozent. Würden die Vereinten Nationen die von der Abteilung wahrgenommenen Aufgaben der verwaltungstechnischen und logistischen Unterstützung an Subunternehmer vergeben, würden sie nach Überzeugung der Sachverständigengruppe nur mit größten Schwierigkeiten ein Privatunternehmen finden, das dieselbe Arbeit für denselben Preis leisten könnte.

188. Die nachstehenden Beispiele verdeutlichen den ausgeprägten Personalmangel, unter dem die Abteilung leidet: die Sektion Personalausstattung im Personalverwaltungs- und Unterstützungsdienst, die die Rekrutierung und die Reisen des gesamten Zivilpersonals sowie die Reisen der Zivilpolizisten und der Militärbeobachter handhabt, verfügt über nur zehn für die Rekrutierung zuständige Bedienstete des Höheren Dienstes, von denen vier damit betraut sind, die 150 unverlangten Bewerbungen zu prüfen und zu beantworten, die täglich in dem Büro eingehen. Die anderen sechs Bediensteten handhaben den tatsächlichen Auswahlprozess: ein ganztags und ein halbtags tätiger Mitarbeiter sind für das Kosovo zuständig, ein anderer ganztags und ein weiterer halbtags tätiger Mitarbeiter für Ost-Timor, und drei weitere ganztags tätige Mitarbeiter für alle sonstigen Feldmissionen. Drei für die Einstellung zuständige Mitarbeiter versuchen, geeignete Kandidaten zu finden, um zwei zivile Verwaltmissionsmissionen, die Hunderte erfahrener Verwalter in einer Vielzahl von Bereichen brauchen, personell entsprechend auszustatten. Neun beziehungsweise 12 Monate nach ihrer Einrichtung sind weder die Mission der Vereinten Nationen im Kosovo noch die Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Ost-Timor vollständig disloziert.

189. Die Mitgliedstaaten müssen dem Generalsekretär einen gewissen Spielraum sowie ausreichende Finanzmittel geben, damit er das Personal einstellen kann, das er braucht, um zu verhindern, dass die Glaubwürdigkeit der Organisation beeinträchtigt wird, weil sie nicht in der Lage ist, auf Notsituationen so professionell zu reagieren, wie von ihr zu erwarten ist. Der Generalsekretär muss über die Ressourcen verfügen, die vonnöten sind, damit das Sekretariat auf unvorhergesehene Umstände umgehend reagieren kann.

190. Es ist in erster Linie der Logistik- und Kommunikationsdienst der Abteilung Verwaltung und Logistik der Feldaussätze, dem die Aufgabe zufällt, den Mitarbeitern im Feld die Güter und Dienste zur Verfügung zu stellen, die sie brauchen, um ihre Arbeit tun zu können. Die Stellenbeschreibung eines der vierzehn Logistikkordinatoren mag eine Vorstellung davon vermitteln, welcher Arbeitsbelastung der gesamte Dienst zurzeit standhalten muss. Dieser Mitarbeiter ist der Hauptlogistikplaner sowohl der Mission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) als auch der Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon (UNIFIL). Derselbe Mitarbeiter ist auch für die Erarbeitung der Logistikleitlinien und -verfahren für die äußerst wichtige VN-Versorgungsbasis in Brindisi und für die Koordinierung der Erstellung der jährlichen Haushaltsanträge des gesamten Dienstes zuständig.

191. Allein schon auf Grund dieser oberflächlichen Untersuchung und unter Berücksichtigung dessen, dass sich die Gesamtunterstützungskosten für die DPKO und die damit zusammenhängenden Büros am Amtssitz, die die Friedenssicherungseinsätze unterstützen, nicht einmal 50 Millionen Dollar pro Jahr überschreiten, ist die Sachverständigengruppe überzeugt, dass zusätzliche Mittel für die Hauptabteilung und die anderen, die sie unterstützen, eine wichtige Investition wären, die eine vernünftige Nutzung der über 2 Milliarden Dollar, die die Mitgliedstaaten im Jahre 2001 für Friedenssicherungseinsätze ausgeben werden, sicherstellen würde. Die Sachverständigengruppe empfiehlt daher eine maßgebliche Erhöhung der diesbezüglichen Mittel und fordert den Generalsekretär nachdrücklich auf, der Generalversammlung einen Vorschlag vorzulegen, in dem der gesamte Bedarf der Organisation aufgeführt ist.

192. Die Sachverständigengruppe ist außerdem der Auffassung, dass die Friedenssicherung nicht länger als vorübergehende Aufgabe und die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze nicht länger als nur vorübergehend bestehende Organisationsstruktur behandelt werden sollten. Die DPKO braucht eine konsistente und berechenbare Basisfinanzausstattung, die ihr mehr zu tun erlaubt als nur bestehende Missionen über Wasser zu halten. Sie sollte genügend Mittel haben, um ein halbes bis zu einem Jahr im Voraus für mögliche Eventualfälle zu planen, um Managementtechniken zu entwickeln, die künftigen Missionen zu mehr Erfolg verhel-

fen, um die potenziellen Auswirkungen der modernen Technologien auf verschiedene Aspekte der Friedenssicherung zu untersuchen, um die bei früheren Einsätzen gesammelten Erfahrungen auszuwerten und um die in den Evaluierungsberichten des Amtes für interne Aufsichtsdienste enthaltenen Empfehlungen der letzten fünf Jahre umzusetzen. Die Mitarbeiter sollten Gelegenheit erhalten, Ausbildungsprogramme für neu eingestellte Bedienstete am Amtssitz und im Feld zu konzipieren und durchzuführen. Sie sollten die Leitlinien und Handbücher fertigstellen, die den neu eingestellten Mitarbeitern einer Mission helfen können, ihre Arbeit professioneller und im Einklang mit den Regeln, Vorschriften und Verfahren der Vereinten Nationen zu tun, die zurzeit jedoch in einem Dutzend Büros überall in der Hauptabteilung halbfertig herumliegen, da ihre Autoren mit anderen Aufgaben beschäftigt sind.

193. Die Sachverständigengruppe empfiehlt daher, die Unterstützung der Friedenssicherungsmaßnahmen durch den Amtssitz als Kerntätigkeit der Vereinten Nationen zu behandeln und daher den größten Teil des diesbezüglichen Mittelbedarfs aus dem ordentlichen Zweijahreshaushalt der Organisation zu finanzieren. Bis zur Erstellung des nächsten ordentlichen Haushalts empfiehlt sie dem Generalsekretär, die Generalversammlung baldmöglichst um eine dringliche Erhöhung der im letzten Sonderhaushalt vorgesehenen Mittel zu ersuchen.

194. Die genaue Aufteilung der Mittel sollte auf Grund einer sachgerechten und objektiven Überprüfung des Mittelbedarfs erfolgen, wobei die Bruttobeträge jedoch die geschichtliche Erfahrung der Friedenssicherung widerspiegeln sollten. Eine Möglichkeit wäre, die Basisausstattung des ordentlichen Haushalts für die Unterstützung der Friedenssicherungsmaßnahmen durch den Amtssitz als Prozentsatz der durchschnittlichen Friedenssicherungskosten der letzten fünf Jahre zu berechnen. Der sich daraus ergebende Basisbetrag würde den zu erwartenden Tätigkeitsumfang reflektieren, auf den das Sekretariat vorbereitet sein müsste. Nach den vom Controller bereitgestellten Zahlen (siehe Tabelle 4.1) beträgt der Durchschnitt der letzten fünf Jahre (einschließlich des laufenden Haushaltsjahrs) 1,4 Milliarden Dollar. Bei Festlegung der Basis finanzausstattung auf 5 Prozent der Durchschnittskosten ergäbe sich beispielsweise ein Betrag von etwa 70 Millionen Dollar, das heißt rund 20 Millionen Dollar mehr als im derzeitigen Jahreshaushalt für die Unterstützung der Friedenssicherung durch den Amtssitz vorgesehen ist.

195. Was die Finanzierung eines überdurchschnittlichen Tätigkeitsumfangs zu "Spitzenzeiten" angeht, sollte bei Missionen, die den Haushalt für die Friedenssicherungseinsätze über die Basisausstattung bringen, ein einfacher prozentualer Zuschlag erhoben werden. Die rund 2,6 Milliarden Dollar, die im laufenden Haushaltsjahr für die Friedenssicherung angesetzt wurden, überschreiten beispielsweise die hypothe-

tische Basisfinanzausstattung von 1,4 Milliarden Dollar um 1,2 Milliarden Dollar. Eine einprozentige Abgabe auf diese 1,2 Milliarden Dollar ergäbe zusätzliche 12 Millionen Dollar, die es dem Amtssitz ermöglichen würden, die stärkere Arbeitsbelastung effektiv zu bewältigen. Ein zweiprozentiger Zuschlag würde 24 Millionen Dollar erbringen.

196. Diese direkte Methode der Finanzierung der für die Bewältigung von Belastungsspitzen erforderlichen Kapazitäten sollte an die Stelle des derzeitigen Systems treten, das verlangt, dass in den Sonderhaushaltsvorlagen jede einzelne Stelle jedes Jahr neu begründet wird. Der Generalsekretär sollte den Spielraum erhalten, selbst festzustellen, wie diese Mittel am besten verwendet werden können, um mit Belastungsspitzen fertig zu werden, und in solchen Fällen sollte die Möglichkeit bestehen, Notfallrekrutierungsmaßnahmen zu ergreifen, damit temporäre Stellen zur Bewältigung dieser Belastungsspitzen sofort besetzt werden können.

197. Zusammenfassung der Hauptempfehlungen über die Finanzierung der Unterstützung der Friedenssicherungseinsätze durch den Amtssitz:

a) Die Sachverständigengruppe empfiehlt eine maßgebliche Erhöhung der Mittel für die Unterstützung der Friedenssicherungseinsätze durch den Amtssitz und fordert den Generalsekretär nachdrücklich auf, der Generalversammlung einen Vorschlag vorzulegen, in dem der gesamte Bedarf der Organisation aufgeführt ist;

b) Die Unterstützung der Friedenssicherung durch den Amtssitz soll als Kerntätigkeit der Vereinten Nationen behandelt und der größte Teil ihres diesbezüglichen Mittelbedarfs daher aus dem ordentlichen Zweijahres-Programmbudget der Organisation finanziert werden;

c) Bis zur Erstellung des nächsten ordentlichen Haushalts empfiehlt die Sachverständigengruppe dem Generalsekretär, die Generalversammlung baldmöglichst um eine dringliche Erhöhung des Sonderhaushalts zu ersuchen, damit insbesondere in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze umgehend zusätzliches Personal eingestellt werden kann.

B. Schaffung integrierter Missionsarbeitsstäbe

198. Derzeit gibt es in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze keine integrierte Planungs- oder Unterstützungsstelle, in der unter anderem die für politische Analyse, Militäreinsätze, Zivilpolizei, Wahlhilfe, Menschenrechte, Entwicklung, humanitäre Hilfe, Flüchtlinge und Vertriebene, Öffentlichkeitsarbeit, Logistik, Finanzen und Rekrutierung verantwortlichen Mitarbeiter repräsentiert sind. Ganz im Gegenteil, die DPKO hat, wie oben beschrieben, lediglich

eine Handvoll Mitarbeiter, die ganztätig mit der Planung und Unterstützung sogar großer komplexer Einsätze wie beispielsweise in Sierra Leone (UNAMSIL), im Kosovo (UNMIK) und in Ost-Timor (UNTAET) beschäftigt sind. Im Falle von politischen Friedensmissionen oder Friedenskonsolidierungsbüros werden diese Aufgaben von der DPA wahrgenommen, die über ebenso begrenztes Personal verfügt.

199. Der Bereich Einsätze der DPKO ist für die Erstellung eines Gesamteinsatzkonzepts für neue Friedenssicherungsmissionen verantwortlich. Dies ist mit einer doppelten Belastung verbunden, da er sowohl die politische Analyse als auch die interne Koordinierung mit den anderen Stellen der Hauptabteilung übernimmt, die für militärische und zivilpolizeiliche Angelegenheiten, Logistik, Finanzen und Personal verantwortlich sind. Jede dieser anderen Stellen hat jedoch ihre eigene hierarchische Struktur, und viele von ihnen befinden sich sogar in verschiedenen Gebäuden. Außerdem kommt der DPA, dem UNDP, dem Büro für die Koordinierung der humanitären Angelegenheiten, dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, dem Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte, der Hauptabteilung Presse und Information und verschiedenen anderen Hauptabteilungen, Organen, Fonds und Programmen eine immer wichtigere Rolle bei der Planung künftiger Einsätze zu, insbesondere soweit es um komplexe Einsätze geht, und sie müssen daher ganz offiziell in den Planungsprozess einbezogen werden.

200. Abteilungen, Hauptabteilungen und andere Organe arbeiten zwar zusammen, doch beruht diese Zusammenarbeit allzu sehr auf persönlichen Kontakten und einer Ad-hoc-Unterstützung. Es gibt zwar Arbeitsgruppen für die Planung großangelegter Friedenssicherungseinsätze, denen Vertreter der verschiedenen Teile des Systems angehören, doch sind dies weniger Entscheidungsgremien als Diskussionsgruppen. Außerdem treten sie eher sporadisch zusammen und lösen sich sogar auf, sobald die Dislozierung einer Mission begonnen hat und lange bevor sie abgeschlossen ist.

201. Umgekehrt haben die Sonderbeauftragten des Generalsekretärs im Feld, sobald eine Mission einmal im Einsatzgebiet ist, zwar die Gesamtkoordinierungsbefugnis für die Tätigkeit der Vereinten Nationen in diesem Gebiet, verfügen jedoch am Amtssitz auf operativer Ebene über keine einzige Anlaufstelle, die in der Lage wäre, rasch auf alle ihre Probleme einzugehen. Die Bereichsreferenten oder die Regionaldirektoren in der DPKO beantworten zwar politische Fragen, können jedoch im allgemeinen keine direkte Antwort auf Fragen geben, die das Militär, die Polizei, humanitäre Angelegenheiten, Menschenrechte, Wahlen, rechtliche Angelegenheiten oder andere Aspekte eines Einsatzes betreffen, und sie wissen häufig auch nicht, wer das zuständige Gegenüber zur Beantwortung dieser Fragen ist. Missionen, die nicht lange auf eine Antwort warten können, finden schließ-

lich meist selbst den zuständigen Gesprächspartner und bauen auf die Dauer zu verschiedenen Stellen des Sekretariats und anderer Organe ihr eigenes Verbindungsnetz auf.

202. Die Missionen sollten sich nicht gezwungen sehen, ihre eigenen Verbindungsnetze aufzubauen. Sie sollten genau wissen, an wen sie sich zur Beantwortung ihrer Fragen und zur Unterstützung, die sie brauchen, wenden können, insbesondere in den entscheidenden ersten Monaten, in denen sie die volle Dislozierung zu erreichen suchen und tagtäglich mit neuen Krisen zu kämpfen haben. Außerdem sollten sie sich zur Beantwortung ihrer Fragen an eine einzige Stelle wenden können, in der das gesamte zentrale Unterstützungspersonal und alle erforderlichen Sachverständigen aus den verschiedenen Bereichen des Amtssitzes vereint sind und die die verschiedenen Aufgaben der Mission widerspiegeln. Eine solche Stelle könnte als Integrierter Missionsarbeitsstab (IMAS) bezeichnet werden.

203. Das IMAS-Konzept baut auf den Kooperationsmaßnahmen auf, die in den Leitlinien für die Umsetzung des Prinzips der "federführenden" Hauptabteilung, auf das sich die DPKO und die DPA in einer gemeinsamen Sitzung unter dem Vorsitz des Generalsekretärs im Juni 2000 geeinigt hatten, vorgesehen sind, weitet diese Maßnahmen jedoch beträchtlich aus. Die Sachverständigengruppe empfiehlt beispielsweise, dass die beiden Hauptabteilungen jeweils gemeinsam festlegen, wer die Federführung neuer Arbeitsstäbe übernehmen soll, dass sie ihre Auswahl dabei aber nicht auf die Mitarbeiter der beiden Hauptabteilungen beschränken müssen. Es kann vorkommen, dass die Arbeitsbelastung der Regionaldirektoren oder politischen Referenten so groß ist, dass sie sich der Aufgabe nicht vollzeitig widmen können. In solchen Fällen wäre es am besten, zu diesem Zweck jemanden aus dem Feld an den Amtssitz zu holen. Voraussetzung für eine solche Flexibilität, insbesondere für die Möglichkeit, die Aufgabe dem geeignetsten Kandidaten zu übertragen, wäre die Einführung von Finanzierungsmechanismen, die es ermöglichen, mit Belastungsspitzen fertig zu werden, wie weiter oben empfohlen.

204. Der Exekutivausschuss für Frieden und Sicherheit oder eine dafür bestimmte Untergruppe des Ausschusses sollten sich auf die allgemeine Zusammensetzung eines integrierten Missionsarbeitsstabs einigen, der nach Ansicht der Sachverständigengruppe ganz zu Anfang des Prozesses der Konfliktprävention, der Friedensschaffung, der möglichen Friedenssicherung oder der möglichen Dislozierung eines Unterstützungsbüros für die Friedenskonsolidierung gebildet werden sollte. Das heißt, diese Formel einer zentralen Einheit für die integrierte Unterstützung der Friedens- und Sicherheitstätigkeiten der Vereinten Nationen im Feld sollte für die ganze Bandbreite der Friedenssicherungseinsätze gelten, wobei der Umfang, die fachliche Zusammensetzung, der Sitz und die Leitung des jeweiligen IMAS von den Bedürfnissen des betreffenden Einsatzes abhängen würde.

205. Bei der Führung beziehungsweise bei dem Konzept der federführenden Hauptabteilung sind in der Vergangenheit dann Probleme aufgetreten, wenn sich der Schwerpunkt der VN-Präsenz am Boden vom politischen Aspekt auf den Friedenssicherungsaspekt oder umgekehrt verlagerte, was nicht nur einen Wechsel des Hauptansprechpartners am Amtssitz nach sich zog, sondern auch einen Wechsel des gesamten dortigen Unterstützungspersonals. Die Sachverständigengruppe stellt sich das Funktionieren der integrierten Missionsarbeitsstäbe so vor, dass das Unterstützungspersonal während einer solchen Übergangszeit und danach im Wesentlichen unverändert bleiben würde und dass eine Aufstockung oder Reduzierung des Personals nach Maßgabe des sich ändernden Wesens des Einsatzes zwar stattfinden könnte, dass jedoch das Kernpersonal des Arbeitsstabs, das für die Überbrückung der Übergangszeit zuständig ist, unverändert bliebe. Die Leitung des betreffenden Arbeitsstabs würde von einem Gruppenmitglied auf das nächste übergehen (beispielsweise von einem Regionaldirektor oder politischen Referenten der DPKO auf seinen Amtskollegen in der DPA).

206. Umfang und Zusammensetzung eines integrierten Missionsarbeitsstabs würde sich nach dem Wesen der unterstützten Feldtätigkeit und der Phase, in der sie sich befindet, richten. Krisenbedingte vorbeugende Maßnahmen würden ein gut informiertes politisches Unterstützungspersonal erfordern, das den zuständigen VN-Sonderbeauftragten über die politische Entwicklung in der Region und andere für den Erfolg seiner Bemühungen entscheidende Faktoren auf dem Laufenden halten kann. Friedensstifter, die die Beendigung eines Konflikts erreichen wollen, müssen mehr über die sich darbietenden Alternativen der Friedenssicherung und der Friedenskonsolidierung wissen, damit deren Chancen wie auch deren Beschränkungen in allen Friedensvereinbarungen, an deren Durchführung die Vereinten Nationen mitwirken sollen, ihren Niederschlag finden. Die Berater/Beobachter des Sekretariats, die mit dem Friedensstifter zusammenarbeiten, wären dem Arbeitsstab, der die Verhandlungen unterstützt, angegliedert und würden ihn über die erzielten Fortschritte auf dem Laufenden halten. Der Leiter des IMAS könnte wiederum für den Friedensstifter routinemäßig als Ansprechpartner am Amtssitz fungieren, der für die Beantwortung sensibler politischer Fragen über raschen Zugang zu den höheren Instanzen des Sekretariats verfügt.

207. Integrierte Missionsarbeitsstäbe dieser Art könnten "virtuelle" Gremien sein, die regelmäßig beraten, jedoch nicht am selben Ort angesiedelt sind und deren Mitglieder von ihren normalen Büros aus operieren und durch moderne Informationstechnologien miteinander verbunden wären. Zur Unterstützung der Tätigkeit dieser Arbeitsstäbe müsste jedes Mitglied Zugang zu den Daten und Analysen haben, die von dem in den Ziffern 65 bis 75 vorgeschlagenen Sekretariat für Information und strategische Analyse (SISA) des Exekutivausschusses für Frieden und Sicherheit generiert und auf das

VN-Intranet geladen werden, und müsste gleichzeitig selbst entsprechende Daten dazu beitragen.

208. Integrierte Missionsarbeitsstäbe, die für die Planung möglicher Friedenssicherungseinsätze geschaffen wurden, könnten ebenfalls zunächst virtuelle Gremien sein. Sobald sich die Wahrscheinlichkeit eines Einsatzes klarer abzuzeichnen beginnt, sollte der betreffende Arbeitsstab tatsächlich konstituiert werden, wobei alle Mitglieder am selben Ort tätig und bereit sein müssten, als Team so lange wie erforderlich kontinuierlich zusammenzuarbeiten, bis ein neuer Einsatz vollständig disloziert ist. Dies kann bis zu sechs Monaten dauern, vorausgesetzt, die in den Ziffern 84 bis 169 empfohlenen Reformen im Hinblick auf eine rasche Verlegung werden durchgeführt.

209. Die Mitglieder der integrierten Missionsarbeitsstäbe sollten von ihrer jeweiligen Stammdienststelle (Abteilung, Hauptabteilung, Organ, Fonds oder Programm) offiziell abgeordnet werden. Die integrierten Missionsarbeitsstäbe sollten also sehr viel mehr sein als Koordinierungsausschüsse oder Arbeitsgruppen der Art, wie es sie heute am Amtssitz gibt. Sie sollten vielmehr eine temporäre, doch kohärente Gruppe von Mitarbeitern bilden, die für einen ganz bestimmten Zweck geschaffen wurde und deren Umfang oder Zusammensetzung je nach den Bedürfnissen der jeweiligen Mission verändert werden kann.

210. Jedes Mitglied eines integrierten Missionsarbeitsstabs sollte befugt sein, nicht nur als Verbindungsglied zwischen dem Arbeitsstab und seiner eigenen Stammdienststelle zu fungieren, sondern auch alle für die betreffende Mission wichtigen Entscheidungen auf der Arbeitsebene zu treffen. Der Leiter des IMAS – er untersteht im Falle von Friedenssicherungseinsätzen dem Beigeordneten Generalsekretär für Einsätze der DPKO und im Falle von Friedenssicherungsbemühungen, Unterstützungsbüros für Friedenskonsolidierung und besonderen politischen Missionen dem Beigeordneten Generalsekretär der DPA – sollte wiederum für die Dauer der Abordnung der Mitglieder seines Arbeitsstabs diesen vorgesetzt und für alle Aspekte der Arbeit der Friedensmissionen ihr erster Ansprechpartner sein. Angelegenheiten, die die langfristige Politik und Strategie betreffen, sollten im Exekutiv Ausschuss für Frieden und Sicherheit mit Unterstützung des Sekretariats für Information und strategische Analyse auf der Ebene des Beigeordneten Generalsekretärs oder Untergeneralsekretärs behandelt werden.

211. Damit das VN-System darauf vorbereitet ist, Mitarbeiter an die integrierten Missionsarbeitsstäbe abzustellen, müssen Verantwortungszentren für jeden großen eingesetzten Anteil der Friedensmissionen eingerichtet werden. Die Hauptabteilungen und Organe müssen den Verfahren für die Abstellung von Mitarbeitern vorab zustimmen und schon im Voraus ihre Unterstützung für das Arbeitsstab-Konzept bestätigen, erforderlichenfalls schriftlich.

212. Die Sachverständigengruppe ist nicht in der Lage, für jeden möglichen Anteil einer Friedensmission eine federführende Dienststelle vorzuschlagen, ist jedoch der Auffassung, dass die Mitglieder des Exekutiv Ausschusses für Frieden und Sicherheit diese Frage gemeinsam durchdenken und einem Mitglied die Aufgabe übertragen sollten, für jeden möglichen Anteil eines Friedenssicherungseinsatzes – mit Ausnahme der Bereiche Militär, Polizei, Justiz sowie Logistik/Verwaltung, für die weiterhin die DPKO verantwortlich wäre – einen bestimmten Bereitschaftsgrad aufrechtzuerhalten. Die bezeichnete federführende Stelle hätte die Aufgabe, breit anwendbare Einsatzkonzepte, Stellenbeschreibungen, Personal- und Ausrüstungsbedarf, Berechnungen des kritischen Wegs, Dislozierungszeitpläne, Standarddatenbanken, zivile Verfügungsbereitschaftsabkommen und Listen anderer potenzieller Kandidaten für die betreffende Komponente sowie für die Mitarbeit in den Arbeitsstäben zu erarbeiten.

213. Die integrierten Missionsarbeitsstäbe ermöglichen es, den dringlichen, ressourcenintensiven, letzten Endes jedoch temporären Anforderungen der Unterstützung der Missionsplanung, der Anlaufphase und der Anfangsversorgung auf flexible Weise gerecht zu werden. Das Konzept beruht weitgehend auf dem Begriff des "Matrixmanagements", das breite Verwendung bei großen Organisationen findet, die in der Lage sein müssen, bestimmten Projekten die erforderlichen Fachleute zuzuweisen, ohne sich für jedes neue Projekt neu zu organisieren. Im Rahmen dieses Konzepts, das von so verschiedenen Institutionen wie der Rand Corporation und der Weltbank benutzt wird, wird jeder Mitarbeiter einer "Stammdienststelle" zugeordnet; jedoch lässt es die Möglichkeit zu – ja es wird erwartet –, dass die Mitarbeiter neue Projekte nach Bedarf unterstützen. Ein Matrixmanagement-Ansatz bei der zentralen Planung und Unterstützung von Friedenseinsätzen würde es den Hauptabteilungen, Organen, Fonds und Programmen – die intern nach ihren eigenen Gesamtbedürfnissen organisiert sind – ermöglichen, Mitarbeiter an kohärente, hauptabteilungsübergreifende bzw. interinstitutionelle Arbeitsstäbe abzustellen, deren Aufgabe diese Unterstützung ist.

214. Die integrierten Missionsarbeitsstäbe könnten maßgebliche Auswirkungen auf die derzeitige Struktur des Bereichs Einsätze der DPKO haben und letztlich die Regionalabteilungen praktisch ersetzen. Jeder der größeren Einsätze wie beispielsweise in Sierra Leone, in Ost-Timor und im Kosovo würde einen eigenen integrierten Missionsarbeitsstab rechtfertigen, der von einem Direktor geleitet wird. Andere Missionen, wie die "traditionellen" Friedenssicherungseinsätze in Asien und im Nahen Osten, könnten in einem anderen Arbeitsstab zusammengefasst werden. Die Zahl der Arbeitsstäbe, die geschaffen werden könnten, würde weitgehend von der Höhe der zusätzlichen Mittel abhängen, die der DPKO, der DPA und den damit zusammenhängenden Hauptabteilungen, Organen, Fonds und Programmen zuge-

wiesen werden. Mit dem Anstieg der Zahl der integrierten Missionsarbeitsstäbe würde die Organisationsstruktur des Bereichs Einsätze flacher werden. Ähnliches könnte sich für die Beigeordneten Generalsekretäre der DPA ergeben, denen die Leiter der Arbeitsstäbe während der Friedenssicherungsphase oder bei der Einrichtung einer großen Unterstützungsmission für die Friedenskonsolidierung, entweder als Folgepräsenz eines Friedenssicherungseinsatzes oder als separate Initiative, unterstehen würden.

215. Die Regionaldirektoren der DPKO (und diejenigen der DPA in den Fällen, in denen sie zu Leitern eines integrierten Missionsarbeitsstabs ernannt wurden) würden zwar weniger Missionen als bisher überwachen, wären in Wirklichkeit jedoch für eine größere Zahl von Mitarbeitern verantwortlich, beispielsweise für die Mitarbeiter, die vollzeitig von den Büros der Militär- und Zivilpolizei-Berater, der Abteilung Verwaltung und Logistik der Feldeinsätze (oder ihren Nachfolgeabteilungen) und nach Bedarf von anderen Hauptabteilungen, Organen, Fonds und Programmen abgestellt werden. Die Größe der integrierten Missionsarbeitsstäbe würde auch von der Höhe der zusätzlich bereitgestellten Mittel abhängen, ohne die die beteiligten Dienststellen nicht in der Lage wären, ihre Mitarbeiter vollzeitig abzustellen.

216. Es sollte auch darauf hingewiesen werden, dass das IMAS-Konzept nur dann effektiv funktionieren kann, wenn die Mitglieder der integrierten Missionsarbeitsstäbe in der Planungs- und anfänglichen Dislozierungsphase physisch am selben Ort tätig sind. Dies wird zurzeit nicht möglich sein, ohne dass umfangreiche Anpassungen bei der derzeitigen Aufteilung der Büroräumlichkeiten im Sekretariat vorgenommen werden.

217. Zusammenfassung der Hauptempfehlung über die integrierte Planung und Unterstützung von Missionen: Integrierte Missionsarbeitsstäbe, deren Mitglieder nach Bedarf aus dem gesamten VN-System abgestellt werden, sollen das Standardinstrument für die Planung und Unterstützung der Friedensmissionen werden. Diese Arbeitsstäbe sollen die erste Anlaufstelle für die gesamte diesbezügliche Unterstützung sein, und ihre Leiter sollen nach Maßgabe von Vereinbarungen zwischen der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze, der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und anderen personalstellenden Hauptabteilungen, Programmen, Fonds und Organen temporäre Weisungsbefugnis für das abgeordnete Personal haben.

C. Sonstige in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze erforderliche Struktur- anpassungen

218. Das Konzept der integrierten Missionsarbeitsstäbe würde es dem Bereich Einsätze der Hauptabteilung Frie-

denssicherungseinsätze in stärkerem Maße ermöglichen, als echte Anlaufstelle für alle Aspekte eines Friedenssicherungseinsatzes zu fungieren. Aber auch in anderen Teilen der Hauptabteilung sind Strukturanpassungen erforderlich, insbesondere in der Abteilung Militärpersonal und Zivilpolizei, der Abteilung Verwaltung und Logistik der Feldeinsätze und der Gruppe für Erfahrungsauswertung.

1. Abteilung Militärpersonal und Zivilpolizei

219. Alle am Amtssitz und im Feld befragten Zivilpolizeibeamten äußerten ihre Frustration darüber, dass Polizeifunktionen in der DPKO dem militärischen Befehlsweg unterliegen. Die Sachverständigengruppe ist sich darin einig, dass diese Regelung weder in administrativer noch in fachlicher Hinsicht von Nutzen ist.

220. Die Offiziere und Zivilpolizeibeamten in der DPKO nehmen ihre Aufgaben nur drei Jahre lang wahr, da die Vereinten Nationen verlangen, dass sie im aktiven Dienst stehen. Wenn sie länger bleiben wollen oder sogar bereit wären, ihren eigenen staatlichen Militär- oder Polizeidienst zu verlassen, macht es die Personalpolitik der Vereinten Nationen unmöglich, sie in ihrer bisherigen Position einzustellen. Die Fluktuationsrate in den für Militär- und Polizeifragen zuständigen Büros der Hauptabteilung ist daher hoch. Da es am Amtssitz in der Praxis keine konsequente Erfahrungsauswertung gibt, da es keine umfassenden Ausbildungsprogramme für neu eingestellte Mitarbeiter gibt und da benutzerfreundliche Handbücher und einheitliche Dienstanweisungen nach wie vor nicht vollständig sind, ist eine hohe Fluktuation gleichbedeutend mit einem ständigen Verlust des institutionellen Gedächtnisses, der erst nach monatelanger Ausbildung am Arbeitsplatz wieder wettgemacht werden kann. Der derzeitige Personalmangel bedeutet auch, dass Offizieren und Zivilpolizeibeamten Aufgaben zugewiesen werden, die nicht unbedingt ihren Fachkenntnissen entsprechen. Experten für Einsätze (J3) oder Planung (J5) finden sich in einer halbdiplomatischen Tätigkeit oder als Personal- oder Verwaltungsbeamte (J1) wieder und müssen mit der ständigen Fluktuation von Mitarbeitern und Einheiten im Feld fertig werden, was es ihnen schwerer macht, die operative Tätigkeit im Feld zu überwachen.

221. Der Mangel an Kontinuität in diesen DPKO-Bereichen erklärt vielleicht auch, warum die Hauptabteilung mehr als 50 Jahre nach der ersten Dislozierung von Militärbeobachtern zur Überwachung von Waffenruheverletzungen noch immer nicht über eine Standarddatenbank verfügt, die Militärbeobachtern im Feld für die Dokumentation von Waffenruheverletzungen und die Erstellung von Statistiken zur Verfügung gestellt werden könnte. Wenn man heute feststellen wollte, wie viele Verstöße im Laufe von sechs Monaten in einem bestimmten Land, in dem sich eine Mission im Einsatz befindet, aufgetreten sind, müsste man tatsächlich alle täglichen Situationsberichte auf dem Papier durchgehen und die Verstöße einzeln zählen. Wo es entsprechende Da-

tenbanken gibt, wurden diese von den Missionen selbst ad hoc aufgebaut. Dasselbe gilt für die ganze Bandbreite der Kriminalitätsstatistiken und anderen Informationen, die für die meisten Zivilpolizeimissionen gang und gäbe sind. Die technischen Fortschritte haben darüber hinaus eine Revolution der Methoden ermöglicht, mit denen Waffenruheverletzungen, Bewegungen in entmilitarisierten Zonen und die Entfernung von Waffen aus Lagerungsstätten überwacht werden können. In der Abteilung Militärpersonal und Zivilpolizei gibt es bisher jedoch niemanden, der sich mit diesen Fragen befasst.

222. Die Sachverständigengruppe empfiehlt, dass die Abteilung Militärpersonal und Zivilpolizei in zwei separate Einheiten geteilt wird, das heißt eine Einheit für Militärpersonal und die andere für die Zivilpolizei. Das Büro des Militärberaters der DPKO sollte erweitert und neu strukturiert werden, damit es mehr der Struktur der militärischen Hauptquartiere der VN-Friedenssicherungseinsätze entspricht, das Feld wirksamer unterstützen und hohen Amtsträgern im Sekretariat fundiertere militärische Beratung gewähren kann. Der Gruppe Zivilpolizei sollten ebenfalls beträchtliche zusätzliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden; außerdem sollte eine rangmäßige Höherstufung des Zivilpolizeiberaters in Erwägung gezogen werden.

223. Um ein Mindestmaß an Kontinuität der militärischen und zivilpolizeilichen Kapazitäten der DPKO zu gewährleisten, empfiehlt die Sachverständigengruppe, einen bestimmten Prozentsatz der zusätzlichen Stellen in diesen beiden Einheiten Militärpersonal und Zivilpolizeibeamten vorzubehalten, die bereits über Erfahrungen in den Vereinten Nationen verfügen, ihren eigenen staatlichen Dienst vor kurzem verlassen haben und die als reguläre VN-Bedienstete eingestellt werden sollen. Damit würde man dem Präzedenzfall im Logistik- und Kommunikationsdienst der Abteilung Verwaltung und Logistik der Feldeinsätze folgen, dem ebenfalls eine Reihe von Offizieren angehören.

224. Die Zivilpolizei im Feld beteiligt sich in zunehmendem Maße an der Neustrukturierung und Reform der örtlichen Polizeikräfte, und die Sachverständigengruppe empfiehlt eine grundlegende Neuausrichtung der Aufgabenstellung der Zivilpolizei, bei der diese Tätigkeiten in künftigen Einsätzen zum Hauptschwerpunkt ihrer Arbeit gemacht würden (siehe die Ziffern 30, 40 und 47 b)). Bis heute jedoch erstellt die Gruppe Zivilpolizei Pläne und legt Anforderungen für die Polizeianteile von Friedensmissionen fest, ohne auf die erforderliche Rechtsberatung über die jeweiligen örtlichen Justizstrukturen und die in Kraft befindlichen Strafgesetze und -verfahren zurückgreifen zu können. Für Zivilpolizeiplaner sind dies lebenswichtige Informationen, doch wurden bisher aus dem Friedenssicherungs-Sonderhaushalt keine Mittel für die Wahrnehmung dieser Aufgabe bereitgestellt, weder für den Bereich Rechtsangelegenheiten noch für die DPKO oder eine andere Hauptabteilung im Sekretariat.

225. Die Sachverständigengruppe empfiehlt daher, in der DPKO eine neue Einheit zu schaffen, die mit den notwendigen Strafrechtsexperten besetzt ist und die das Büro des Zivilpolizeiberaters gezielt in denjenigen Rechtsstaatlichkeitsfragen berät, die für den wirksamen Einsatz der Zivilpolizei in Friedensmissionen entscheidend sind. Diese Einheit sollte außerdem eng mit dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte in Genf, dem Büro für Drogenkontrolle und Verbrechensverhütung in Wien und anderen Teilen des VN-Systems zusammenarbeiten, die sich auf die Reform rechtstaatlicher Institutionen und die Achtung der Menschenrechte konzentrieren.

2. Abteilung Verwaltung und Logistik der Feldeinsätze

226. Die Abteilung Verwaltung und Logistik der Feldeinsätze ist weder befugt, die Haushaltsvoranschläge für die von ihr geplanten Feldeinsätze fertigzustellen und vorzulegen, noch die Güter und Dienstleistungen zu beschaffen, die dafür benötigt werden. Diese Befugnis liegt bei der Abteilung Finanzierung von Friedenssicherungseinsätzen und der Beschaffungsabteilung der Hauptabteilung Management. Alle am Amtssitz eingehenden Beschaffungsanträge werden von den 16 aus dem Sonderhaushalt finanzierten Beschaffungsreferenten in der Beschaffungsabteilung bearbeitet, die die dem Amtssitz-Ausschuss für Aufträge vorzulegenden Großaufträge (etwa 300 im Jahre 1999) vorbereiten, Verträge für Güter und Dienstleistungen, die von den Feldmissionen am Ort nicht beschafft werden können, aushandeln und vergeben und die VN-Leitlinien und -verfahren für die weltweite und örtliche Beschaffung für Missionen erarbeiten. Die herrschende Personalknappheit, verbunden mit den diesem Prozess inhärenten zusätzlichen Schritten, trägt augenscheinlich zu den von den Feldmissionen gemeldeten Verzögerungen bei der Beschaffung bei.

227. Die Effizienz des Beschaffungswesens könnte erhöht werden, wenn die Aufstellung und Vorlage der Friedenssicherungshaushalte, die Mittelzuweisung und die Beschaffungsbefugnis für eine Probezeit von zwei Jahren, bei gleichzeitigem Transfer der entsprechenden Stellen und Mitarbeiter, an die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze delegiert würden. Zur Gewährleistung der Rechenschaftspflicht und Transparenz würde die Hauptabteilung Management weiterhin für die Rechnungsführung, die Beitragszahlungen der Mitgliedstaaten und das Kassenwesen zuständig sein. Sie sollte auch ihre Richtliniensetzungs- und Überwachungsfunktionen beibehalten, wie dies bei der Rekrutierung und Verwaltung von Feldpersonal der Fall ist, für die die Befugnis und Verantwortung bereits an die DPKO delegiert wurde.

228. Um darüber hinaus Behauptungen etwaiger Unregelmäßigkeiten zuvorzukommen, die sich daraus ergeben könnten, dass die für Haushaltsaufstellung und Beschaffung Verantwortlichen in derselben Abteilung arbeiten wie die Be-

darfsanmelder, empfiehlt die Sachverständigengruppe, die Abteilung Verwaltung und Logistik der Feldeinsätze in zwei separate Einheiten aufzuteilen: eine Abteilung für Verwaltungsdienste, in der die Personal-, Haushalts-/Finanz- und Beschaffungsaufgaben angesiedelt sind, und eine weitere Abteilung für Integrierte Unterstützungsdienste (z.B. Logistik, Transportwesen und Kommunikation).

3. Gruppe für Erfahrungsauswertung

229. Alle Beteiligten sind sich darin einig, dass die sich ansammelnden Felderfahrungen genutzt werden sollen, aber bisher ist noch nicht genügend getan worden, um das System zu einer besseren Erschließung dieses Erfahrungsschatzes oder dessen Berücksichtigung bei der Entwicklung der Einsatzgrundsätze, Pläne, Verfahren oder Mandate zu befähigen. Die Arbeit der in der DPKO bereits bestehenden Gruppe für Erfahrungsauswertung hat sich auf die Praxis der Friedensmissionen offensichtlich kaum ausgewirkt, und die Zusammenstellung der aus einer Mission zu ziehenden Lehren scheint meist erst nach deren Beendigung zu erfolgen. Dies ist bedauerlich, denn bei einem Friedenssicherungseinsatz entstehen neue Erfahrungen und neue Lehren mit jedem Tag. Diese Erfahrungen sollten erfasst und festgehalten werden, damit sie anderen derzeit laufenden und künftigen Einsätzen zugute kommen. Die Erfahrungsauswertung ist als ein Aspekt des Informationsmanagements zu sehen, der die Einsätze von Tag zu Tag verbessern kann. Die Abschlussberichte nach Beendigung eines Einsatzes wären dann nur ein Teil eines größeren Lernprozesses, der Schlussstein, aber nicht das Hauptziel des gesamten Prozesses.

230. Die Sachverständigengruppe ist der Auffassung, dass diese Funktion unbedingt verstärkt werden muss, und empfiehlt, sie dort anzusiedeln, wo sie eng an den laufenden Einsätzen, aber auch an der Planung von Missionen und der Ausarbeitung von Einsatzgrundsätzen und Richtlinien mitarbeiten und wirksame Beiträge dazu leisten kann. Am besten würde sich hierfür nach Auffassung der Sachverständigengruppe der Bereich Einsätze eignen, der die Aufsicht über die Tätigkeit der integrierten Missionsarbeitsstäbe führen wird, die ihrem Vorschlag gemäß die Planung und Unterstützung der Friedensmissionen am Amtssitz vereinheitlichen sollen (siehe die Ziffern 198-217). Durch ihre Unterbringung in einem Bereich der DPKO, dem regelmäßig Vertreter aus vielen Hauptabteilungen und Organisationen angehören, könnte die Gruppe für Erfahrungsauswertung allen diesen Stellen als "Manager" der bei den Friedensmissionen gewonnenen Erfahrungen dienen, indem sie das institutionelle Gedächtnis bewahrt und aktualisiert, auf das Missionen wie auch Arbeitsgruppen zugreifen können, um sich über mögliche Problemlösungen und beste wie auch zu vermeidende Verfahrensweisen zu informieren.

4. Das hochrangige Leitungspersonal

231. Zurzeit gibt es in der DPKO zwei Beigeordnete Generalsekretäre: einen für den Bereich Einsätze und einen weite-

ren für den Bereich Logistik, Management und Antiminenprogramme (Abteilung Verwaltung und Logistik der Feldeinsätze (FALD) und Dienst für Antiminenprogramme). Der Militärberater, der gleichzeitig die Abteilung Militärpersonal und Zivilpolizei leitet, ist zurzeit je nach Themenbereich entweder unmittelbar oder über einen der beiden Beigeordneten Generalsekretäre dem Untergeneralsekretär für Friedenssicherungseinsätze unterstellt.

232. Angesichts der in den vorhergehenden Abschnitten vorgeschlagenen Personalaufstockungen und Strukturanpassungen sieht die Sachverständigengruppe überzeugende Gründe dafür, der Hauptabteilung einen dritten Beigeordneten Generalsekretär zuzuweisen. Sie ist ferner der Auffassung, dass einer der drei Beigeordneten Generalsekretäre zum "Leitenden Beigeordneten Generalsekretär" bestimmt werden soll, der die Funktion eines Stellvertreters des Untergeneralsekretärs wahrnimmt.

233. Zusammenfassung der Hauptempfehlungen zu sonstigen Strukturanpassungen in der Hauptabteilung für Friedenssicherungseinsätze:

a) Die derzeitige Abteilung Militärpersonal und Zivilpolizei soll umstrukturiert werden, indem die Gruppe Zivilpolizei aus dem militärischen Befehlsweg herausgenommen wird. Eine rangmäßige Höherstufung des Zivilpolizeiberaters soll erwogen werden;

b) Das Büro des Militärberaters innerhalb der DPKO soll neu strukturiert werden, damit es mehr der Struktur der militärischen Hauptquartiere der VN-Friedenssicherungseinsätze entspricht;

c) Innerhalb der DPKO soll eine neue Einheit eingerichtet und mit den notwendigen Strafrechtsexperten ausgestattet werden, deren beratende Tätigkeit für den wirksamen Einsatz der Zivilpolizei bei VN-Friedensmissionen von entscheidender Bedeutung ist;

d) Der Untergeneralsekretär für Management soll die Befugnis und Verantwortung für Haushalts- und Beschaffungsausgaben im Zusammenhang mit der Friedenssicherung für eine zweijährige Probezeit an den Untergeneralsekretär für Friedenssicherungseinsätze delegieren;

e) Die Gruppe für Erfahrungsauswertung soll wesentlich verstärkt und in einen neu gestalteten Bereich Einsätze der DPKO eingegliedert werden;

f) Eine Erhöhung der Anzahl der Beigeordneten Generalsekretäre in der DPKO von zwei auf drei soll erwogen werden, wobei einer von ihnen zum "Leitenden Beigeordneten Generalsekretär" bestimmt wird, der die Funktion eines Stellvertreters des Untergeneralsekretärs wahrnimmt.

D. Erforderliche Strukturanpassungen außerhalb der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze

234. Die Planung und Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit am Amtssitz muss ebenso verstärkt werden wie die Teilbereiche der DPA, die die friedenskonsolidierenden Tätigkeiten unterstützen und koordinieren und Wahlhilfe leisten. Außerhalb des Sekretariats muss die Fähigkeit des Amtes des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte zur Planung und Unterstützung der Menschenrechtskomponenten in Friedensmissionen verstärkt werden.

1. Operative Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit

235. Anders als bei Missionsanteilen wie Militär, Zivilpolizei, Antiminenprogrammen, Logistik, Telekommunikation und anderen besitzt keine Dienststelle am Amtssitz hierarchische Zuständigkeit für die operativen Erfordernisse der Öffentlichkeitsarbeitskomponenten von Friedensmissionen. Die Verantwortung für die missionsbezogene Öffentlichkeitsarbeit ist weitgehend auf das Büro des Sprechers des Generalsekretärs sowie auf die jeweiligen Sprecher und Öffentlichkeitsarbeitsbüros der Missionen selbst konzentriert. Am Amtssitz sind vier Mitarbeiter des höheren Dienstes in der Sektion Friedens- und Sicherheitsfragen innerhalb des Promotions- und Planungsdienstes der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit der Hauptabteilung Presse und Information für die Herausgabe von Veröffentlichungen, die Entwicklung und Aktualisierung von Web-Seiten über die Friedensmissionen und für die Behandlung weiterer Themen von Abrüstung bis zu humanitärer Hilfe zuständig. Obschon diese Sektion Informationen über Friedenssicherung produziert und verwaltet, hatte sie bisher, von sporadischen oder Ad-hoc-Fällen abgesehen, kaum die Kapazität dafür, Grundsätze, Strategien oder Standardverfahren für Öffentlichkeitsarbeitsaufgaben im Feld zu entwickeln.

236. Die Sektion Friedens- und Sicherheitsfragen in der Hauptabteilung Presse und Information wird zurzeit durch interne Personalumstellungen etwas erweitert; sie sollte aber entweder noch viel stärker erweitert und einsatzbereit gemacht werden, oder ihre Unterstützungsfunktion sollte in die DPKO eingegliedert werden, gegebenenfalls mit der Möglichkeit, dass einige Mitarbeiter von der Hauptabteilung Presse und Information dorthin abgeordnet werden.

237. Egal wo diese Funktion angesiedelt wird, sie sollte die Erfordernisse der Öffentlichkeitsarbeit und den entsprechenden Bedarf an Technologie und Personal abschätzen, Prioritäten und Standardverfahren für Feldeinsätze festlegen, in der Anlaufphase neuer Missionen Hilfestellung leisten und durch die Mitarbeit in den integrierten Missionsarbeitsstäben kontinuierliche Unterstützung und Anleitung geben.

238. Zusammenfassung der Hauptempfehlung zu Strukturanpassungen bei der Öffentlichkeitsarbeit: Für

die operative Planung und Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit bei Friedensmissionen soll eine neue Einheit geschaffen werden, entweder innerhalb der DPKO oder innerhalb eines neuen Informationsdienstes für Friedens- und Sicherheitsfragen in der Hauptabteilung Presse und Information, der direkt dem Untergeneralsekretär für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit unterstellt ist.

2. Unterstützung der Friedenskonsolidierung in der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten

239. Die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA) ist zur Koordinierungsstelle für die Friedenskonsolidierungsmaßnahmen der Vereinten Nationen bestimmt worden und ist derzeit verantwortlich für die Einrichtung, Unterstützung und/oder Beratung von Friedenskonsolidierungsbüros und von politischen Sondermissionen in einem Dutzend Länder sowie für die Tätigkeiten der fünf Sonderbotschafter und Beauftragten des Generalsekretärs, die Aufträge zur Friedensschaffung oder Konfliktverhütung erhalten haben. Es wird damit gerechnet, dass die Mittel aus dem ordentlichen Haushalt, mit denen diese Tätigkeiten im nächsten Kalenderjahr unterstützt werden, um 31 Millionen Dollar oder 25 Prozent niedriger sein werden als benötigt. Tatsächlich ist eine solche Finanzierung durch veranlagte Beiträge in der Friedenskonsolidierung relativ selten, denn die meisten dieser Tätigkeiten werden mit freiwilligen Zuwendungen finanziert.

240. Eine dieser Tätigkeiten ist der Aufbau einer neuen Gruppe zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung innerhalb der DPA. In seiner Eigenschaft als Einberufer des Exekutivausschusses für Frieden und Sicherheit (EAFS) und Koordinierungsstelle für Friedenskonsolidierungsstrategien muss der Untergeneralsekretär für politische Angelegenheiten angesichts der disziplinübergreifenden Natur der Friedenskonsolidierung in der Lage sein, die Ausarbeitung derartiger Strategien mit den Mitgliedern des EAFS und anderen Teilen des VN-Systems, insbesondere jenen im Entwicklungs- und im humanitären Bereich, zu koordinieren. Zu diesem Zweck ist das Sekretariat dabei, von einer Reihe von Gebern freiwillige Mittel für ein dreijähriges Pilotprojekt zur Unterstützung der Gruppe aufzubringen. Da die Planung für diese Pilotgruppe weiter voranschreitet, legt die Sachverständigengruppe der DPA dringend nahe, Konsultationen mit allen Interessengruppen im VN-System abzuhalten, die zu einem Erfolg beitragen können, insbesondere mit dem UNPD, das in verstärktem Maß seine Aufmerksamkeit auf Demokratie/Staatsführung und andere Bereiche des Übergangsprozesses richtet.

241. Die Verwaltungsstelle des DPA unterstützt zwar einige der in ihre Zuständigkeit fallenden operativen Bemühungen, aber sie ist weder als Feldunterstützungsbüro angelegt noch dafür ausgerüstet. Die Abteilung Verwaltung und Lo-

gistik der Feldeinsätze (FALD) leistet ebenfalls Unterstützung für einige der von der DPA verwalteten Feldmissionen, erhält aber weder aus den Haushalten dieser Missionen noch aus dem DPA-Haushalt zusätzliche Mittel für diesen Zweck. Obschon sie bemüht ist, die Anforderungen kleinerer Friedenskonsolidierungsmissionen zu erfüllen, räumt sie ein, dass die größeren Missionen ihr derzeitiges Personal sehr stark und mit Vorrang beanspruchen. Dies geht häufig auf Kosten der kleineren Missionen. Die DPA hat gute Erfahrungen mit der Unterstützung durch das Büro der Vereinten Nationen für Projektdienste (UNOPS) gemacht, das vor fünf Jahren aus dem UNDP ausgelagert wurde und Programme und Fonds für viele Klienten innerhalb des VN-Systems betreut; es arbeitet mit modernen Managementmethoden und bezieht seine sämtlichen Kernmittel aus einer Verwaltungsabgabe von bis zu 13 Prozent. Das UNOPS kann kleineren Missionen relativ schnell Unterstützung in den Bereichen Logistik, Management und Rekrutierung bereitstellen.

242. Die DPA-Abteilung Wahlhilfe stützt sich ebenfalls auf freiwillige Beiträge zur Befriedigung der wachsenden Nachfrage nach technischer Beratung, Bedarfsermittlungsmissionen und anderen Tätigkeiten, die nicht unmittelbar mit Wahlbeobachtung zusammenhängen. Bis Juni 2000 hatten 41 Mitgliedstaaten Hilfe beantragt, aber der Treuhandfonds, aus dem solche "nicht zweckgebundenen" Tätigkeiten unterstützt werden, enthielt nur acht Prozent der Finanzmittel, die zur Befriedigung der laufenden Anfragen bis zum Ende des Kalenderjahres 2001 erforderlich sind. Während also die Nachfrage nach einem der Schlüsselemente für den Aufbau demokratischer Institutionen, das auch von der Generalversammlung in ihrer Resolution 46/137 unterstützt wurde, sprunghaft angestiegen ist, müssen die Mitarbeiter der Abteilung erst einmal die Programmmittel aufbringen, die sie zur Erledigung ihrer Arbeit benötigen.

243. Zusammenfassung der Hauptempfehlungen für die Unterstützung der Friedenskonsolidierung in der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten:

a) Die Sachverständigengruppe unterstützt die Bemühungen des Sekretariats, innerhalb der DPA eine Pilotgruppe für Friedenskonsolidierung in Zusammenarbeit mit anderen Teilen der Vereinten Nationen aufzubauen, und schlägt vor, dass die Mitgliedstaaten die Frage der Unterstützung dieser Gruppe aus dem ordentlichen Haushalt erneut prüfen, falls das Pilotprogramm erfolgreich arbeitet. Die Evaluierung des Programms soll im Rahmen der Leitlinien erfolgen, die die Sachverständigengruppe in Ziffer 46 dieses Berichts vorgegeben hat, und falls es sich als die beste verfügbare Option zur Stärkung der Friedenskonsolidierungsfähigkeiten der Vereinten Nationen erweist, soll diese entsprechend der Empfehlung in Ziffer 47 d) dem Generalsekretär vorgelegt werden;

b) Die Sachverständigengruppe empfiehlt, dass anstelle der Zuhilfenahme freiwilliger Beiträge die Mittel aus dem ordentlichen Haushalt für die Programmkosten der Abteilung Wahlhilfe wesentlich erhöht werden, damit die rasch steigende Nachfrage nach ihren Diensten befriedigt werden kann;

c) Zur Entlastung der Abteilung Verwaltung und Logistik der Feldeinsätze und der Verwaltungsstelle der DPA sowie mit dem Ziel der Verbesserung der Unterstützungsdienste für die kleineren politischen und Friedenskonsolidierungs-Feldbüros empfiehlt die Sachverständigengruppe, dass die Beschaffung, Logistik, Rekrutierung und weitere Unterstützungsdienste für alle derartigen kleineren, nichtmilitärischen Feldmissionen vom Büro der Vereinten Nationen für Projektdienste (UNOPS) übernommen werden.

3. Unterstützung von Friedensmissionen im Amt des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte

244. Das Amt des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) muss enger in die Planung und Ausführung der Menschenrechtselemente von Friedensmissionen eingebunden werden, insbesondere bei komplexen Einsätzen. Zur Zeit sind die Ressourcen des OHCHR für ein solches Engagement oder für die Bereitstellung von Personal für den Felddienst unzureichend. Wenn VN-Missionen mit wirksamen Menschenrechtskomponenten ausgestattet werden sollen, muss das Amt in die Lage versetzt werden, die Menschenrechts-Feldarbeit im Rahmen von Friedensmissionen zu koordinieren und zu institutionalisieren, Personal an die integrierten Missionsarbeitsstäbe in New York abzuordnen, Menschenrechtspersonal für die Feldarbeit anzuwerben, Menschenrechtsausbildung für das gesamte Personal von Friedensmissionen zu organisieren, namentlich für die rechtsstaatlichen Kräfte, und Modelldatenbanken für die Menschenrechts-Feldarbeit zu schaffen.

245. Zusammenfassung der Hauptempfehlung zur Stärkung des Amtes des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte: Die Sachverständigengruppe empfiehlt, dass die Fähigkeit des Amtes des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte zur Planung und Vorbereitung von Feldmissionen erheblich verstärkt wird und dass die Mittel dafür teilweise aus dem ordentlichen Haushalt und teilweise aus den Haushalten der Friedensmissionen bereitgestellt werden.

V. Friedensmissionen im Informationszeitalter

246. Wie ein roter Faden durchzieht diesen Bericht der Hinweis auf die Notwendigkeit, das Friedens- und Sicher-

heitssystem stärker zu verflechten, Kommunikation und Datenaustausch zu erleichtern, den Mitarbeitern die erforderlichen Arbeitsinstrumente an die Hand zu geben und die Vereinten Nationen in die Lage zu versetzen, Konflikte wirksamer zu verhüten und Gesellschaften bei der Überwindung der Kriegsfolgen behilflich zu sein. Viele dieser Ziele lassen sich durch eine moderne, sinnvoll eingesetzte Informationstechnik (IT) erreichen. Dieser Abschnitt zeigt auf, welche Lücken im strategischen, politischen und praktischen Bereich eine wirkungsvolle IT-Nutzung durch die Vereinten Nationen verhindern, und gibt Empfehlungen, wie diese Lücken geschlossen werden können.

A. Informationstechnik bei Friedensmissionen: strategische und politische Probleme

247. Das Problem der IT-Strategie und -Leitlinien geht weit über die Friedensmissionen hinaus und betrifft das gesamte System der Vereinten Nationen. Generell liegt dieser breitere IT-Kontext außerhalb des Mandats der Sachverständigengruppe, aber dies sollte kein Hindernis dafür sein, gemeinsame IT-Benutzerstandards für Friedensmissionen und für die sie unterstützenden Dienststellen am Amtssitz festzulegen. Der Kommunikationsdienst innerhalb der Abteilung Verwaltung und Logistik der Feldeinsätze kann Satellitenverbindungen und örtliche Anschlüsse bereitstellen, damit die Missionen leistungsfähige IT-Netze und Datenbanken aufbauen können, doch müssen bessere Strategien und Leitlinien für die Benutzer entwickelt werden, damit sie von dem technologischen Fundament profitieren können, das zurzeit gelegt wird.

248. Wenn die Vereinten Nationen eine Mission ins Feld entsenden, ist der möglichst einfache Datenaustausch zwischen den verschiedenen Anteilen von entscheidender Bedeutung. Komplexe Friedensmissionen bringen stets eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure zusammen: Organisationen, Fonds und Programme aus dem gesamten VN-System sowie Hauptabteilungen des Sekretariats; für die jeweilige Mission angeworbene Mitarbeiter, die zuvor nicht im VN-System tätig waren; gelegentlich regionale Organisationen; häufig bilaterale Hilfsorganisationen und immer Dutzende bis Hunderte von nichtstaatlichen humanitären oder Entwicklungsorganisationen. Sie alle brauchen einen Mechanismus, der den effizienten Informations- und Gedankenaustausch erleichtert, umso mehr, als jeder dieser Akteure nur die kleine Spitze eines großen bürokratischen Eisbergs mit eigener Kultur, eigenen Arbeitsmethoden und Zielen ist.

249. Eine schlecht geplante und unzureichend integrierte Informationstechnik kann sich als Hindernis für eine solche Zusammenarbeit erweisen. Wenn keine einheitlichen Standards für Datenstruktur und -austausch auf Anwenderebene vorhanden sind, ist an den "Schnittstellen" eine mühsame manuelle Neukodierung erforderlich, sodass häufig die Vor-

teile, die mit der Investition in eine vernetzte, stark auf Computer gestützte Arbeitsumwelt angestrebt wurden, wieder verloren gehen. Auch können über die Vergeudung von Arbeitszeit hinaus noch schwerwiegendere Folgen entstehen, die von Kommunikationsausfällen auf politischer Ebene bis zum Unterbleiben von Mitteilungen über Bedrohungen der Sicherheit oder andere wichtige Veränderungen im Umfeld einer Mission reichen können.

250. Ironischerweise ist es gerade die räumliche Verteilung und Dezentralisierung der Datensysteme, die solche gemeinsamen Standards erforderlich macht, um überhaupt funktionieren zu können. Gemeinsame Lösungen für gemeinsame IT-Probleme sind auf höherer Ebene – zwischen den eingesetzten Einheiten, zwischen den Fachabteilungen am Amtssitz oder zwischen dem Amtssitz und dem Rest des VN-Systems – nur schwer zu erreichen; dies liegt zum Teil daran, dass Leitlinien für die derzeitigen operativen Informationssysteme an vielen verschiedenen Stellen festgelegt werden. Am Amtssitz fehlt ein ausreichend leistungsfähiges Verantwortungszentrum für eine IT-Strategie und IT-Leitlinien auf Nutzerebene insbesondere im Bereich der Friedensmissionen. Im staatlichen Bereich oder in der Privatwirtschaft würde eine solche Aufgabe von einem eigenen IT-Chef wahrgenommen. Die Sachverständigengruppe hält es für erforderlich, dass am Amtssitz, am sinnvollsten innerhalb des Sekretariats für Information und strategische Analyse (SISA), ein solcher leitender IT-Beauftragter mit der Aufsicht über die Entwicklung und Umsetzung von IT-Strategien und Benutzerstandards betraut wird. Er sollte außerdem IT-Ausbildungsprogramme, sowohl die Ausarbeitung von Handbüchern für Feldeinsätze als auch praktische Schulungen, entwickeln und überwachen, wofür ein dringender und nicht zu unterschätzender Bedarf besteht. Entsprechende Fachkräfte im Büro des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für die jeweilige Feldmission sollten die Umsetzung der gemeinsamen IT-Strategie überwachen und die Schulungen im Feld beaufsichtigen, in Ergänzung und auf der Grundlage der Arbeit der Abteilung Verwaltung und Logistik der Feldeinsätze (FALD) und der Abteilung Informationstechnische Dienste (ITSD) in der Hauptabteilung Management hinsichtlich der Bereitstellung grundlegender IT-Strukturen und -Dienste.

251. Zusammenfassung der Hauptempfehlung zu Strategie und Leitlinien im Bereich der Informationstechnik: Die für Frieden und Sicherheit zuständigen Hauptabteilungen am Amtssitz müssen über ein Verantwortungszentrum verfügen, das für die Konzeption und die Überwachung der Umsetzung einer gemeinsamen informationstechnischen Strategie und Ausbildung für Friedensmissionen zuständig ist; dieses Zentrum soll innerhalb des Sekretariats für Information und strategische Analyse angesiedelt werden. Außerdem sollen in den jeweiligen Büros des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs bei komplexen Friedensmissionen entsprechende Fachkräfte

ernannt werden, die dem Verantwortungszentrum als Ansprechpartner dienen und die Umsetzung dieser Strategie überwachen.

B. Instrumente für das Wissensmanagement

252. Bei der Erfassung und Weiterverbreitung von Informationen und Erfahrungen kann die Technik Hilfestellung leisten. Sie könnte noch weit besser eingesetzt werden, um einem breiten Spektrum der im Einsatzbereich einer VN-Mission tätigen Akteure dabei zu helfen, Daten systematisch und in wechselseitiger Unterstützung zu erfassen und auszutauschen. So sind fast überall dort, wo die Vereinten Nationen Friedensmissionen eingesetzt haben, auch Entwicklungs- und humanitäre Hilfsorganisationen der Vereinten Nationen tätig. Diese VN-Länderteams sowie die nichtstaatlichen Organisationen, die ergänzende Arbeit an der Basis leisten, sind in der Regel schon lange vor der Ankunft einer komplexen Friedensmission in einer Region tätig und bleiben auch nach Beendigung der Mission weiter vor Ort. Zusammen verfügen sie über einen reichen Schatz an lokalen Kenntnissen und Erfahrungen, der für die Planung und Durchführung von Friedensmissionen hilfreich sein kann. Eine vom Sekretariat für Information und strategische Analyse verwaltete elektronische Daten-Clearingstelle könnte die Planung und Ausführung von Missionen unterstützen und bei der Verhütung und Analyse von Konflikten von Hilfe sein. Die sachgemäße Zusammenführung dieser Daten mit den nach der Dislozierung der verschiedenen Anteile einer Friedensmission gesammelten Daten und ihre Nutzung gemeinsam mit geografischen Informationssystemen (GIS) könnte leistungsfähige Instrumente schaffen, um die Erfordernisse und Probleme im Einsatzgebiet einer Mission und die Auswirkungen von Aktionsplänen zu verfolgen. Jedem Missionsteam sollten GIS-Fachkräfte zugewiesen und eine entsprechende Schulung erteilt werden.

253. Aktuelle Beispiele für GIS-Anwendungen sind die humanitäre Hilfe und die Wiederaufbautätigkeit im Kosovo seit 1998. Das dortige Informationszentrum für die humanitären Organisationen hat die von verschiedenen Quellen wie etwa dem Westeuropäischen Satellitenzentrum, dem Genfer Zentrum für Humanitäre Minenräumung, KFOR, dem Jugoslawischen Statistischen Institut und der Internationalen Management-Gruppe erstellten Daten zusammengeführt und zu einem Atlas verarbeitet, der jetzt der Öffentlichkeit auf der Web-Seite der betreffenden Organisationen, auf CD-Rom für diejenigen, die nur einen langsamen oder gar keinen Internet-Zugang haben, sowie in gedruckter Form zur Verfügung steht.

254. Computersimulationen können leistungsfähige Lernwerkzeuge für Missionspersonal und für die örtlichen Parteien sein. Grundsätzlich können für jeden Bestandteil eines Einsatzes Simulationen entwickelt werden. Sie können die Problemlösung auf Gruppenebene erleichtern und den örtlichen Parteien die manchmal unbeabsichtigten Folgen ihrer

politischen Entscheidungen vor Augen führen. Mit entsprechenden Breitband-Internetverbindungen können die Simulationen zum Bestandteil von Fernlehrgängen gemacht werden, die genau auf eine neue Mission zugeschnitten sind und für die vorherige Schulung von neu rekrutiertem Personal eingesetzt werden.

255. Die Erweiterung des Themenbereichs Frieden und Sicherheit im Intranet der Vereinten Nationen (das Informationsnetz der Organisation, das bestimmten Benutzergruppen offen steht) wäre eine wertvolle Ergänzung für die Planung, Analyse und Ausführung von Friedensmissionen. Als Bestandteil des größeren Netzes würden hier Themen und Informationen zusammengeführt, die sich unmittelbar auf Frieden und Sicherheit beziehen, namentlich die Analysen des Sekretariats für Information und strategische Analyse, Lageberichte, GIS-Karten und Verknüpfungen mit der Erfahrungsauswertung. Eine abgestufte Zugriffsberechtigung könnte den Austausch schutzwürdiger Informationen innerhalb eines eingeschränkten Teilnehmerkreises erleichtern.

256. Diese Intranet-Daten sollten mit einem Extranet für Friedensmissionen verknüpft werden, das unter Zuhilfenahme der bestehenden und geplanten Weitverkehrsnetzverbindungen die Amtssitz-Datenbanken des Sekretariats für Information und strategische Analyse und der Fachbüros mit dem Feld verbindet, und die Feldmissionen untereinander. Das Extranet für Friedensmissionen könnte ohne weiteres alle administrativen, verfahrenstechnischen und rechtlichen Informationen für die Friedensmissionen enthalten, und es könnte ein einheitliches Zugangsportal für Informationen aus vielen verschiedenen Quellen bieten, Planern die rasche Erstellung umfangreicher Berichte ermöglichen und die Reaktionszeit in Notfällen verkürzen.

257. Manche Missionsanteile wie etwa Zivilpolizei und dazugehörige Strafjustizstellen sowie Menschenrechtsermittler benötigen zusätzliche Datensicherheit im Netz sowie Hardware und Software, die ausreichende Kapazität für die erforderliche Speicherung, Übertragung und Analyse von Daten bieten. Zwei für die Zivilpolizei besonders wichtige Technologien sind GIS und Computerprogramme zur Erstellung von Kriminalitätskarten, bei denen unaufbereitete Daten in geografische Darstellungen umgewandelt werden, die Kriminalitätstrends und andere Schlüsselinformationen veranschaulichen, das Erkennen von Ereignismustern erleichtern oder besondere Merkmale von Problemgebieten hervorheben, wodurch der Zivilpolizei eine bessere Bekämpfung der Kriminalität und bessere Beratung der örtlichen Polizeikräfte ermöglicht wird.

258. Zusammenfassung der Hauptempfehlungen zu informationstechnischen Instrumenten in Friedensmissionen:

a) Das Sekretariat für Information und strategische Analyse (SISA) soll in Zusammenarbeit mit der

Abteilung Informationstechnische Dienste im derzeitigen VN-Intranet ein verbessertes Informationsangebot über Friedensmissionen schaffen und durch ein Extranet für Friedensmissionen die Verbindung zu den Missionen herstellen;

b) Die Friedensmissionen könnten großen Nutzen aus einer stärkeren Nutzung geografischer Informationssysteme (GIS) ziehen, mit deren Hilfe operative Informationen rasch auf elektronische Karten des Einsatzgebiets übertragen werden können; diese Technologie ist in so unterschiedlichen Bereichen wie Demobilisierung, zivile Polizeiarbeit, Wählerregistrierung, Beobachtung der Menschenrechtslage und Wiederaufbaumaßnahmen einsetzbar;

c) Die besonderen IT-Erfordernisse von Missionsanteilen mit speziellem informationstechnischem Bedarf, wie zum Beispiel Zivilpolizei- und Menschenrechtskomponenten, sollen bei der Missionsplanung und -umsetzung besser abgeschätzt und konsequenter berücksichtigt werden.

C. Verbesserung der Aktualität der internetgestützten Öffentlichkeitsarbeit

259. Wie die Sachverständigengruppe im Abschnitt III dargelegt hat, ist es außerordentlich wichtig, dass die Arbeit der VN-Friedensmissionen der Öffentlichkeit auf wirksame Weise nahegebracht wird, um eine nachhaltige Unterstützung für laufende und künftige Missionen zu erreichen. Wichtig ist nicht nur, dass frühzeitig ein positives Bild vermittelt wird, um ein günstiges Arbeitsumfeld zu fördern, sondern auch, dass durchgehend eine wohlfundierte öffentliche Informationskampagne stattfindet, um die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft zu gewinnen und zu erhalten.

260. Die offizielle Verantwortung für die öffentliche Darstellung der Arbeit der VN-Friedensmissionen liegt zurzeit, wie in Abschnitt IV erläutert, bei der Sektion Friedens- und Sicherheitsfragen der Hauptabteilung Presse und Information am Amtssitz. In dieser Hauptabteilung ist ein Mitarbeiter dafür verantwortlich, alle auf Friedens- und Sicherheitsfragen bezüglichen Inhalte sowie alle Beiträge von Missionen in die Web-Seite aufzunehmen und sicherzustellen, dass die ins Netz gestellten Informationen mit den Web-Standards des Amtssitzes übereinstimmen und kompatibel sind.

261. Die Sachverständigengruppe befürwortet die Anwendung von Standards, wobei Standardisierung aber nicht notwendigerweise auch Zentralisierung bedeuten muss. Der derzeitige Prozess der Produktion von Nachrichten und des Ladens von Daten auf die Web-Seite der Vereinten Nationen lässt keine häufigen Aktualisierungen zu, obschon in einer sich schnell entwickelnden Situation eine tägliche Aktualisierung für eine Mission sehr wichtig sein kann. Des Weiteren ist der Umfang der Informationen, die über die einzelnen Missionen präsentiert werden können, begrenzt.

262. Die Hauptabteilung Presse und Information und das Feldpersonal haben Interesse daran geäußert, diesen Engpass durch die Entwicklung eines Modells für das gemeinsame Management von Web-Seiten zu beheben. Die Sachverständigengruppe hält dies für eine geeignete Lösung dieses speziellen Informationsproblems.

263. Zusammenfassung der Hauptempfehlung zur Aktualität der internetgestützten Öffentlichkeitsarbeit: Die Sachverständigengruppe befürwortet die Entwicklung eines gemeinsamen Managements der Web-Seite durch den Amtssitz und die Feldmissionen, wobei der Amtssitz die Aufsicht behalten würde, die Missionen jedoch über Mitarbeiter verfügen würden, die im Rahmen vorgegebener Präsentationsstandards und -leitlinien selbst Inhalte produzieren und ins Netz stellen könnten.

* * *

264. In diesem Bericht hat die Sachverständigengruppe die Notwendigkeit hervorgehoben, Strukturen und Verfahrensweisen der Organisation zu verändern, um sie zu einer wirksameren Wahrnehmung ihrer Verantwortung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit und für die Achtung vor den Menschenrechten zu befähigen. Einige dieser Veränderungen wären ohne die neuen Fähigkeiten, die durch die informationstechnische Vernetzung entstehen, nicht zu verwirklichen. Auch dieser Bericht hätte ohne die bereits vorhandenen technischen Einrichtungen am Amtssitz, zu denen die Mitglieder der Sachverständigengruppe von jeder Weltregion aus Zugang hatten, nicht erstellt werden können. Die Menschen bedienen sich wirksamer Werkzeuge, und eine wirksame Informationstechnik könnte im Dienste des Friedens sehr viel besser genutzt werden.

VI. Mögliche Probleme bei der Umsetzung der Empfehlungen

265. Dieser Bericht wendet sich mit seinen Reformempfehlungen vorrangig an zwei Gruppen: die Mitgliedstaaten und das Sekretariat. Wir sind uns dessen bewusst, dass die Reform nicht zustande kommen wird, wenn die Mitgliedstaaten sie nicht ernsthaft betreiben. Gleichzeitig sind wir der Meinung, dass die für das Sekretariat vorgeschlagenen Veränderungen vom Generalsekretär aktiv gefördert und von seinen leitenden Mitarbeitern umgesetzt werden müssen.

266. Die Mitgliedstaaten müssen einsehen, dass die Vereinten Nationen die Summe ihrer einzelnen Bestandteile sind, und sie müssen akzeptieren, dass sie die Hauptverantwortung für die Reform tragen. Die Misserfolge der Vereinten Nationen sind nicht allein dem Sekretariat oder den Trup-

penkommandeuren oder den Leitern von Feldmissionen zuschreiben. Zu den meisten davon kam es, weil der Sicherheitsrat und die Mitgliedstaaten unklare, inkonsequente und unterfinanzierte Mandate ausgearbeitet und unterstützt hatten und sich dann zurückzogen und ihr Scheitern mit ansahen; manchmal gaben sie sogar kritische Kommentare in der Öffentlichkeit dazu ab, während die Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen schwersten Prüfungen unterzogen wurde.

267. Die Probleme hinsichtlich der Einsatzführung, die vor kurzem in Sierra Leone entstanden, sind das jüngste Beispiel für eine Situation, die nicht länger geduldet werden kann. Die truppenstellenden Staaten müssen dafür sorgen, dass ihre Truppen voll und ganz verstehen, wie wichtig ein integrierter Befehlsweg, die operative Kontrolle durch den Generalsekretär sowie standardisierte operative Verfahren und Einsatzrichtlinien für die Mission sind. Es ist wichtig, dass der Befehlsweg bei einem Einsatz verstanden und respektiert wird, und es liegt daher an den betreffenden Staaten, von Weisungen an die Kommandeure ihrer Kontingente in operativen Fragen Abstand zu nehmen.

268. Es ist uns bewusst, dass der Generalsekretär ein umfassendes Reformprogramm durchführt und dass unsere Empfehlungen möglicherweise angepasst werden müssen, damit sie sich in dieses umfassendere Vorhaben einfügen. Auch werden die von uns für das Sekretariat und das VN-System im Allgemeinen empfohlenen Reformen nicht von heute auf morgen zu verwirklichen sein, wenn auch einige umgehendes Handeln erfordern. Wir sind uns darüber im Klaren, dass in jeder Bürokratie Widerstände gegen Veränderungen zu erwarten sind, und es ist daher ermutigend für uns, dass einige der von uns empfohlenen Veränderungen auf Anregungen aus dem System selbst zurückgehen. Wir sind außerdem erfreut darüber, dass der Generalsekretär entschlossen ist, das Sekretariat auf den Weg der Reform zu führen, selbst wenn dies bedeutet, dass mit seit langem bestehenden organisatorischen und verfahrensmäßigen Regelungen gebrochen werden muss und dass bestimmte Aspekte der Prioritäten und der Kultur des Sekretariats in Frage gestellt und verändert werden müssen. In diesem Zusammenhang legen wir dem Generalsekretär eindringlich nahe, einen hochrangigen Verantwortlichen für die Aufsicht über die Umsetzung der in diesem Bericht enthaltenen Empfehlungen zu ernennen.

269. Der Generalsekretär hat stets betont, dass die Vereinten Nationen mehr auf die Zivilgesellschaft eingehen und die Beziehungen zu den nichtstaatlichen Organisationen, akademischen Einrichtungen und den Medien verstärken müssen, die hilfreiche Partner bei der Förderung des Friedens und der Sicherheit für alle sein können. Wir fordern das Sekretariat auf, das Konzept des Generalsekretärs aufzugreifen und es bei seiner Arbeit für Frieden und Sicherheit umzusetzen. Wir fordern die Mitarbeiter des Sekretariats auf, stets zu

bedenken, dass die Vereinten Nationen *die* universale Organisation sind. Die Menschen auf der ganzen Welt können sie mit Recht als *ihre* Organisation ansehen und somit auch ein Urteil über ihre Tätigkeit und ihre Mitarbeiter abgeben.

270. Die Qualität der Mitarbeiter, die in der DPKO, der DPA und den anderen betroffenen Hauptabteilungen im Bereich von Frieden und Sicherheit tätig sind, ist höchst unterschiedlich. Dies gilt für die vom Sekretariat angeworbenen Zivilpersonen ebenso wie für die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Militärs und Zivilpolizisten. Diese Qualitätsunterschiede werden von denjenigen, die innerhalb des Systems tätig sind, durchaus zugegeben. Leistungsfähigeren Mitarbeitern wird unverhältnismäßig viel Arbeit aufgebürdet, um die mangelnde Leistung anderer Mitarbeiter zu kompensieren. Es liegt auf der Hand, dass sich dies schlecht auf die Arbeitsmoral auswirken und Unmut auslösen kann, besonders bei denjenigen, die zu Recht darauf hinweisen, dass die Vereinten Nationen der Laufbahntwicklung, der Ausbildung und der Betreuung durch Mentoren sowie der Einführung moderner Managementpraktiken lange Zeit nicht genügend Beachtung geschenkt haben. Mit anderen Worten, die Vereinten Nationen sind heute bei weitem keine Meritokratie, und wenn die Organisation nichts unternimmt, um eine zu werden, wird sie dem beunruhigenden Trend der Abwanderung qualifizierter, vor allem jüngerer Mitarbeiter nichts entgegensetzen können. Solange bei Einstellungen, Beförderungen und der Übertragung von Verantwortung vorwiegend das Dienstalter oder aber persönliche und politische Verbindungen ausschlaggebend sind, gibt es keinen Anreiz für qualifiziertes Personal, eine Tätigkeit in der Organisation anzustreben oder dort zu bleiben. Wenn die Führungskräfte auf allen Ebenen, angefangen vom Generalsekretär und seinen leitenden Mitarbeitern, dieses Problem nicht vorrangig und ernsthaft angehen, indem sie hervorragende Leistungen belohnen und inkompetente Bedienstete entfernen, werden weitere Mittel vergeudet werden und eine dauerhafte Reform nicht möglich sein.

271. Ebenso sorgfältig ist das in Feldmissionen eingesetzte VN-Personal zu untersuchen. In der Mehrzahl verkörpern diese Mitarbeiter das Idealbild der internationalen Beamten, die sich in kriegsgeschüttelte Länder und gefährliche Gegenden begeben, um das Los der am meisten benachteiligten Menschen lindern zu helfen. Sie bringen dabei erhebliche persönliche Opfer und gehen manchmal große Risiken für ihre eigene körperliche Sicherheit und geistige Gesundheit ein. Sie verdienen Anerkennung und Würdigung durch die Weltöffentlichkeit. Im Laufe der Jahre haben viele von ihnen ihr Leben im Dienste des Friedens geopfert, und wir möchten diese Gelegenheit wahrnehmen, um ihr Gedenken zu ehren.

272. Die im Feld eingesetzten Mitarbeiter der Vereinten Nationen haben vielleicht mehr als alle anderen die Pflicht, die örtlichen Normen, Kulturen und Praktiken zu respektieren. Sie müssen große Anstrengungen unternehmen, um die-

sen Respekt zu beweisen, indem sie als Erstes ihre Umgebung im jeweiligen Gastland kennenlernen und versuchen, so gut sie es können, sich mit der einheimischen Kultur und Sprache vertraut zu machen. Sie müssen durch ihr Verhalten zeigen, dass ihnen bewusst ist, Gast in einem anderen Land zu sein, ganz gleich wie zerstört dieses auch sein mag; das gilt insbesondere, wenn die Vereinten Nationen die Rolle einer Übergangsverwaltung übernehmen. Sie müssen sich außerdem gegenseitig mit Respekt und Würde behandeln und mit großer Sensibilität auf geschlechtsbedingte und kulturelle Unterschiede eingehen.

273. Wir sind somit der Meinung, dass bei der Auswahl des Personals wie auch bei seinem Verhalten sowohl am Amtssitz wie auch im Feld hohe Maßstäbe anzulegen sind. Wenn Mitarbeiter der Vereinten Nationen diesen Maßstäben nicht entsprechen, sollen sie dafür zur Verantwortung gezogen werden. In der Vergangenheit war es für das Sekretariat schwierig, leitende Mitarbeiter im Feld für ihre Leistungen zur Verantwortung zu ziehen, weil sie den Mangel an Ressourcen, unklare Weisungen oder das Fehlen einer angemessenen Einsatzführung als Haupthindernisse für die erfolgreiche Erfüllung des Mandats einer Mission anführen konnten. Solche Mängel müssen behoben werden, aber sie dürfen nicht als Deckmantel für schlechte Leistungen dienen. Die Zukunft von Staaten, das Leben der Menschen, zu deren Unterstützung und Schutz die Vereinten Nationen angetreten sind, der Erfolg einer Mission und die Glaubwürdigkeit der Organisation können davon abhängen, was einige wenige Personen tun oder verabsäumen. Wer sich als untauglich für die von ihm übernommene Aufgabe herausstellt, muss ohne Ansehen seines Ranges aus der Mission entfernt werden.

274. Auch die Mitgliedstaaten räumen ein, dass sie ihre Arbeitskultur und ihre Arbeitsweisen überdenken müssen, zumindest was die Durchführung der Friedens- und Sicherheitstätigkeiten der Vereinten Nationen angeht. Die Tradition der Abgabe von Erklärungen, gefolgt von einem mühseligen Prozess der Konsenssuche, betont den diplomatischen Prozess erheblich mehr als das praktische Ergebnis. Gewiss ist es eine der Haupttugenden der Vereinten Nationen, dass sie 189 Mitgliedstaaten ein Forum für den Gedankenaustausch über drängende globale Fragen bietet, doch reicht der Dialog allein manchmal nicht aus, um zu gewährleisten, dass Milliarden Dollar teure Friedenssicherungseinsätze, lebenswichtige Konfliktverhütungsmaßnahmen oder entscheidende Anstrengungen zur Friedensschaffung trotz aller Hindernisse auch wirklich zum Erfolg führen. Den allgemeinen Unterstützungsbekundungen in Form von Erklärungen und Resolutionen müssen greifbare Handlungen folgen.

275. Des Weiteren senden die Mitgliedstaaten gelegentlich widersprüchliche Signale, was die von ihnen gewünschten Maßnahmen betrifft, wenn ihre Vertreter in dem einen Gremium politische Unterstützung bekunden, während sie in dem anderen jedoch die finanzielle Unterstützung verwei-

gern. Solche Ungereimtheiten waren zum Beispiel zwischen dem Fünften Ausschuss der Generalversammlung (Verwaltungs- und Haushaltsfragen) einerseits und dem Sicherheitsrat und dem Sonderausschuss für Friedenssicherungseinsätze andererseits zu beobachten.

276. Auf politischer Ebene kann es häufig vorkommen, dass viele der örtlichen Parteien, mit denen Friedenssicherungspersonal und Friedensstifter tagtäglich zu tun haben, den Sicherheitsrat nicht respektieren und seine verbalen Verurteilungen nicht fürchten. Es ist daher unumgänglich, dass die Ratsmitglieder und die Mitgliedstaaten im Allgemeinen ihren Worten Nachdruck verleihen, wie es die Delegation des Sicherheitsrats tat, die unmittelbar im Anschluss an die Osttimor-Krise im vergangenen Jahr nach Jakarta und Dili flog, ein Musterbeispiel für ein wirksames Tätigwerden des Rates nach der Devise: nicht reden, sondern handeln.

277. Indessen fügen die finanziellen Zwänge, die auf den Vereinten Nationen lasten, ihrer Fähigkeit zur glaubwürdigen und professionellen Durchführung von Friedensmissionen weiterhin großen Schaden zu. Wir fordern daher die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, ihren vertraglichen Verpflichtungen nachzukommen und ihre Beiträge in vollem Umfang, rechtzeitig und ohne Bedingungen zu bezahlen.

278. Wir sind uns durchaus darüber im Klaren, dass es noch weitere Probleme gibt, die direkt oder indirekt ein wirksames Handeln der Vereinten Nationen auf dem Gebiet des Friedens und der Sicherheit behindern, darunter auch zwei ungelöste Probleme, die außerhalb des Mandats der Sachverständigengruppe liegen, die aber für die Friedensmissionen außerordentlich wichtig sind und die nur von den Mitgliedstaaten behoben werden können. Es geht um die Meinungsverschiedenheiten über die Veranlagung der Beiträge zur Unterstützung der Friedenssicherungseinsätze sowie über die ausgewogene Vertretung im Sicherheitsrat. Wir können nur hoffen, dass die Mitgliedstaaten einen Weg finden werden, um ihre Differenzen in diesen Fragen beizulegen, im Interesse der Wahrnehmung ihrer kollektiven internationalen Verantwortung, die ihnen durch die Charta auferlegt ist.

279. Wir rufen die zum Millenniums-Gipfel versammelten Führer der Welt auf, sich anlässlich ihres erneuten Bekenntnisses zu den Idealen der Vereinten Nationen auch für die Stärkung der Fähigkeit der Vereinten Nationen einzusetzen, jenen Auftrag voll und ganz zu erfüllen, der eigentlich ihr ursprünglicher Daseinsgrund ist, nämlich Gemeinwesen, die in Auseinandersetzungen verwickelt sind, zu helfen und den Frieden zu wahren oder ihn wiederherzustellen.

280. Während wir uns um einen Konsens über die Empfehlungen in diesem Bericht bemühten, gelangten wir – die Mitglieder der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen – auch zu einer gemeinsamen

Vision von *Vereinten* Nationen, die einem Gemeinwesen, einem Land oder einer Region die Hand reichen, um Konflikte abzuwenden und Gewalt beenden zu helfen. In unserer Vorstellung sehen wir einen Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, der eine gelungene Mission beendet, nachdem er den Menschen eines Landes die Möglichkeit gegeben hat, das zu tun, wozu sie vorher nicht in der Lage waren: Frieden

zu schaffen und zu wahren, sich auszusöhnen, die Demokratie zu stärken und die Achtung der Menschenrechte zu gewährleisten. Vor allem aber sehen wir eine Organisation der Vereinten Nationen, die nicht nur den Willen, sondern auch die Fähigkeit besitzt, ihre große Verheißung zu verwirklichen und damit das Vertrauen zu rechtfertigen, das die überwältigende Mehrheit der Menschheit in sie setzt.

Anhang I

Mitglieder der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen

J. Brian Atwood (Vereinigte Staaten): Präsident von "Citizens International"; ehemaliger Präsident des "National Democratic Institute", ehemaliger Administrator der US-Agentur für internationale Entwicklung (USAID).

Lakhdar Brahimi (Algerien): Ehemaliger Außenminister, Vorsitzender der Sachverständigengruppe.

Botschafter Colin Granderson (Trinidad und Tobago): Exekutivdirektor der Internationalen Zivilmission der OAS (Organisation Amerikanischer Staaten) und der Vereinten Nationen in Haiti (1993-2000); Leiter der OAS-Wahlbeobachtungsmissionen in Haiti (1995 und 1997) und in Surinam (2000).

Dame Ann Hercus (Neuseeland): Ehemaliges Kabinettsmitglied und Ständige Vertreterin Neuseelands bei den Vereinten Nationen; Missionsleiterin der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP), 1998-1999.

Richard Monk (Vereinigtes Königreich): Ehemaliges Mitglied der Königlichen Polizeiinspektion und Regierungsberater für internationale Polizeiangelegenheiten; Kommissar der Internationalen Polizeieinsatztruppe der Vereinten Nationen in Bosnien und Herzegowina (1998-1999).

General a. D. Klaus Naumann (Deutschland): Generalinspekteur der Bundeswehr (1991-1996); Vorsitzender des Militärausschusses der NATO (1996-1999), verantwortlich für die Operationen der multinationalen Durchführungstruppe (IFOR) bzw. Stabilisierungstruppe (SFOR) unter Führung der NATO in Bosnien und Herzegowina sowie für den NATO-Lufteinsatz im Kosovo.

Hisako Shimura (Japan): Rektorin der Tsuda Universität in Tokio; bis 1995 insgesamt 24 Jahre beim Sekretariat der Vereinten Nationen tätig, zuletzt als Direktorin der Abteilung Europa und Lateinamerika in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze.

Botschafter Wladimir Schustow (Russische Föderation): Sonderbotschafter, 30-jährige Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen; ehemaliger Stellvertretender Ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen in New York und ehemaliger Vertreter der Russischen Föderation bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

General Philip Sibanda (Simbabwe): Stabschef für Operationen und Ausbildung im Armeehauptquartier Simbawes in Harare; ehemaliger Truppenkommandeur der Verifikationsmission der Vereinten Nationen für Angola (UNAVEM III) und der Beobachtermission der Vereinten Nationen in Angola (MONUA), 1995-1998.

Dr. Cornelio Sommaruga (Schweiz): Präsident der Stiftung für moralische Aufrüstung in Caux und des Internationalen Zentrums für humanitäre Minenräumung in Genf; ehemaliger Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (1987-1999).

* * *

Büro des Vorsitzenden der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen

Dr. William Durch: Senior Associate, Henry L. Stimson Center; Projektleiter

Salman Ahmed: Referent für politische Angelegenheiten, Sekretariat der Vereinten Nationen

Clare Kane: Persönliche Assistentin, Sekretariat der Vereinten Nationen

Caroline Earle: Research Associate, Stimson Center

J. Edward Palmisano: Herbert Scoville Jr. Peace Fellow, Stimson Center

Anhang II

Referenzmaterial

Dokumente der Vereinten Nationen

Annan, Kofi A.: Verhütung von Kriegen und Katastrophen: eine wachsende globale Herausforderung. Jahresbericht über die Tätigkeit der Vereinten Nationen, 1999. (A/54/1)

Partnerschaften zu Gunsten der globalen Gemeinschaft. Jahresbericht über die Tätigkeit der Vereinten Nationen, 1998. (A/53/1)

Facing the humanitarian challenge: towards a culture of prevention. (ST/DPI/2070)

Wir, die Völker: Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. Der Millenniumsbericht. (A/54/2000)

Economic and Social Council: Note by the Secretary-General transmitting the report of the Office of Internal Oversight Services entitled "In-depth evaluation of peacekeeping operations: start-up phase". (E/AC.51/1995/2 und Korr.1)

Note by the Secretary-General transmitting the report of the Office of Internal Oversight Services entitled "In-depth evaluation of peacekeeping operations: termination phase". (E/AC.51/1996/3 und Korr.1)

Note by the Secretary-General transmitting the report of the Office of Internal Oversight Services entitled "Triennial review of the implementation of the recommendations made by the Committee for Programme and Coordination at its thirty-fifth session on the evaluation of peacekeeping operations: start-up phase". (E/AC.51/1998/4 und Korr.1)

Note by the Secretary-General transmitting the report of the Office of Internal Oversight Services entitled "Triennial review of the implementation of the recommendations made by the Committee for Programme and Coordination at its thirty-sixth session on the evaluation of peacekeeping operations: termination phase". (E/AC.51/1999/5)

General Assembly: Note by the Secretary-General transmitting the report of the Office of Internal Oversight Services on the review of the Field Administration and Logistics Division, Department of Peacekeeping Operations. (A/49/959)

Bericht des Generalsekretärs "Erneuerung der Vereinten Nationen: ein Reformprogramm". (A/51/950)

Bericht des Generalsekretärs über Konfliktsachen und die Förderung dauerhaften Friedens und einer nachhaltigen Entwicklung in Afrika. (A/52/871)

Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations. (A/54/87 und Korr.1)

Note by the Secretary-General transmitting the report of the Office of Internal Oversight Services on the audit of the management of service and ration contracts in peacekeeping missions. (A/54/335)

Mitteilung des Generalsekretärs zur Übermittlung des Berichts des Amtes für interne Aufsichtsdienste für den Zeitraum vom 1. Juli 1998 bis zum 30. Juni 1999. (A/54/393)

Note by the Secretary-General transmitting the report of the Special Representative of the Secretary-General on Children and Armed Conflict entitled "Protection of children affected by armed conflict". (A/54/430)

Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/55, entitled "The fall of Srebrenica". (A/54/549)

Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations. (A/54/839)

Report of the Secretary-General on the implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations. (A/54/670)

Generalversammlung und Sicherheitsrat. Bericht des Generalsekretärs gemäß der auf dem Gipfeltreffen des Sicherheitsrats am 31. Januar 1992 verabschiedeten Erklärung mit dem Titel "Eine Agenda für den Frieden: vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung". (A/47/277-S/24111)

Positionspapier des Generalsekretärs anlässlich des 50. Jahrestags der Vereinten Nationen mit dem Titel "Ergänzung zur 'Agenda für den Frieden'" (A/50/60-S/1995/1)

Report of the Secretary-General on children and armed conflict. (A/55/163-S/2000/712)

Security Council. Report of the Secretary-General on protection for humanitarian assistance to refugees and others in conflict situations. (S/1998/883)

Report of the Secretary-General on the enhancement of African peacekeeping capacity. (S/1999/171)

- _____ Progress report of the Secretary-General on stand-by arrangements for peacekeeping. (S/1999/361)
- _____ Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict. (S/1999/957)
- _____ Letter dated 15 December 1999 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, enclosing the report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda. (S/1999/1257)
- _____ Report of the Secretary-General on the role of United Nations peacekeeping in disarmament, demobilization and reintegration. (S/2000/101)
- Letter dated 10 March 2000 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 864 (1993) concerning the situation in Angola addressed to the President of the Security Council, enclosing the report of the Panel of Experts on Violations of Security Council Sanctions against UNITA. (S/2000/203)
- Secretary-General's press release. Statement made by the Secretary-General at Georgetown University. (SG/SM/6901)
- Secretary-General's Bulletin. Observance by United Nations forces of international humanitarian law. (ST/SGB/1999/13)
- United Nations Development Programme. Governance foundations for post-conflict situations: UNDP's experience. Discussion paper prepared by the UNDP Management Development and Governance Division, January 2000.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Annual appeal 2000: overview of activities and financial requirements. Geneva.
- Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. Catalogue of emergency response tools. Document prepared by Emergency Preparedness and Response Section. Geneva, 2000.
- United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), Institute of Policy Studies of Singapore (IPS) and National Institute for Research Advancement of Japan. Report of the 1997 Singapore Conference: humanitarian action and peacekeeping operations. New York, 1997.
- UNITAR, IPS and Japan Institute of International Affairs. The nexus between peacekeeping and peace-building; debriefing and lessons. Draft report of the 1999 Singapore Conference. New York, 2000.
- Goulding, Marrack. Practical measures to enhance the United Nations effectiveness in the field of peace and security. Report submitted to the Secretary-General of the United Nations. New York, 30 June 1997.

Andere Quellen

- Berdal, Mats, and David M. Malone, eds. *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000.
- Berman, Eric G., and Katie E. Sams. Peacekeeping in Africa: capabilities and culpabilities. (UNIDIR/2000/3)
- Bigombe, Betty, Paul Collier and Nicholas Sambanis. Policies for building post-conflict peace. Paper presented at an ad hoc expert group meeting on the economics of civil conflicts in Africa, 7 and 8 April 2000, organized by the Economic Commission for Africa.
- Blechman, Barry M., William J. Durch, Wendy Eaton und Julie Werbel. Effective transitions from peace operations to sustainable peace: final report. DFI International, Washington, D.C., September 1997.
- Childers, Erskine, and Brian Urquhart. *Towards a More Effective United Nations: Two Studies*. Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation, 1992.
- Collier, Paul. Economic causes of civil conflict and their implications for policy. In Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson and Pamela Aall, *Managing Global Chaos*. Washington, D.C., United States Institute of Peace, forthcoming.
- Cousens, Elizabeth M., Donald Rothchild and Stephen John Stedman, eds. *Ending Civil Wars*, vol. II, *Evaluating Peace Implementation*. New York, Center for International Security and Cooperation of Stanford University and International Peace Academy, forthcoming.
- DeSoto, Alvaro, and Graciana del Castillo. Implementation of comprehensive peace agreements: staying the course in El Salvador. *Global Governance*, vol. 1, No. 2 (May-June 1995).
- Doyle, Michael W., and Nicholas Sambanis. International peace-building: a theoretical and quantitative analysis. Paper presented at a conference of the Center of International Studies and the World Bank. Princeton University, 17 und 18 March 2000.
- Fafo Programme for International Cooperation and Conflict Resolution. Command from the saddle: managing United Nations peace-building missions. Empfehlungen und Bericht eines Forums über Beauftragte des Generalsekretärs mit dem Thema "Shaping the United Nations role in peace implementation". Oslo, Peace Implementation Network, 1999.

- Fainberg, Anthony, Alan Shaw, Dean Cheng, Xavier Maruyama and Donald Gallagher. Technology for international peace operations. Washington, D.C., Institute for Technology Assessment, March 1998.
- Forman, Shepard, Stewart Patrick and Dirk Salomons. Recovering from conflict: strategy for an international response. New York University, Center on International Cooperation, February 2000.
- Government of Canada. *Towards a Rapid Reaction Capability for the United Nations*. Ottawa, Department of Foreign Affairs and International Trade and Department of National Defence, 1995.
- Griffin, Michèle and Bruce Jones. Building peace through transitional authority: new directions, major challenges. *International Peacekeeping*, vol. 7, No. 3 (Summer 2000).
- Henkin, Alice H., ed. *Honouring Human Rights and Keeping the Peace: Lessons from El Salvador, Cambodia and Haiti*. Washington, D.C., Aspen Institute, 1995.
- _____ *Honouring Human Rights, from Peace to Justice: Recommendations to the International Community*. Summary edition of Henkin, op. cit., Washington, D.C., Aspen Institute, 1999.
- Holm, Tor Tanke, and Espen Barth Eide, eds. Peacebuilding and Police Reform. *International Peacekeeping*, vol. 6, No. 4 (Special issue, Winter 1999).
- Humanitarian Community Information Centre, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, and Office for the Coordination of Humanitarian Affairs of the United Nations Secretariat. Kosovo atlas. Pristina, February 2000.
- Jett, Dennis C. *Why Peacekeeping Fails*. New York, St. Martin's Press, 2000.
- Latter, Richard. Monitoring and verifying peace agreements. Report based on a Wilton Park conference 597 on the monitoring and verification of peace agreements, 24-26 March 2000, April 2000.
- Lehman, Ingrid A. *Peacekeeping and Public Information: Caught in the Crossfire*. London, Frank Cass, 1999.
- Lord Christopher. Advisory note for Stimson Center/United Nations Panel on Peace Operations. Prague, Prague Project on Emergency Criminal Justice Principles, Institute of International Relations, 27 June 2000.
- Moore, Jonathan, ed. *Hard Choices*. Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield for the International Committee of the Red Cross, Geneva, 1998.
- Plunkett, Mark. Justice re-establishment in United Nations peacekeeping: methods and techniques for the re-establishment of the rule of law in United Nations peace operations. 18 April 2000.
- Salerno, Reynolds M., Michael G. Vannoni, David S. Barber, Randall R. Parish und Rebecca L. Frerichs. Enhanced peacekeeping with monitoring technologies. Sandia report. Albuquerque, Sandia National Laboratories, 2000.
- Smillie, Ian, Lansana Gberie and Ralph Hazleton. The heart of the matter: Sierra Leone, diamonds and human security. Ottawa, Partnership Africa Canada, Januar 2000.
- Stedman, Stephen John. Spoiler problems in peace processes. *International Security*, vol. 22, No. 2 (Fall 1997).
- Stewart, Frances and A. Berry. The real causes of inequality. *Challenge*, vol. 43, No. 1 (2000).
- Stewart, Frances, Frank P. Humphreys and Nick Lee. Civil conflict in developing countries over the last quarter of a century: an empirical overview of economic and social consequences. *Oxford Journal of Development Studies*, vol. 25, No. 1 (February 1997).
- Thant, Myint-U and Elizabeth Sellwood. *Knowledge and Multilateral Interventions: The United Nations Experiences in Cambodia and Bosnia and Herzegovina*. Royal Institute of International Affairs Discussion Paper, No. 83. London, Royal Institute of International Affairs, 2000.
- Wallensteen, Peter, and Margareta Sollenberg. Armed conflict and regional conflict complexes, 1989-1997. *Journal of Peace Research*, vol. 35, No. 5 (1998).
- World Bank Institute and Interworks. *The Transition from War to Peace: An Overview*. Washington, D.C., 1999.

Anhang III

Zusammenfassung der Empfehlungen

1. Konfliktprävention:

a) Die Sachverständigengruppe schließt sich den die Konfliktverhütung betreffenden Empfehlungen des Generalsekretärs in dem Millenniums-Bericht und seinen Anmerkungen auf der zweiten öffentlichen Sitzung des Sicherheitsrats zur Konfliktverhütung im Juli 2000 an, insbesondere seinem Aufruf an "alle, die sich mit Konfliktverhütung und Entwicklung befassen – die Vereinten Nationen, die Bretton-Woods-Institutionen, die Regierungen und die Organisation der Zivilgesellschaft – [...], sich auf integriertere Weise mit diesen Herausforderungen auseinanderzusetzen";

b) Die Sachverständigengruppe unterstützt den häufigeren Einsatz von Ermittlungsmissionen in Spannungsbereichen durch den Generalsekretär und betont, dass die Mitgliedstaaten nach Artikel 2 Absatz 5 der Charta verpflichtet sind, bei diesen Tätigkeiten der Vereinten Nationen "jeglichen Beistand" zu leisten.

2. Friedenskonsolidierung:

a) Im ersten Jahr des Bestehens einer Mission soll dem die Mission leitenden Beauftragten oder Sonderbeauftragten des Generalsekretärs ein geringer Prozentsatz der Haushaltsmittel dafür zur Verfügung stehen, um im Einsatzgebiet – nach Beratung durch den residierenden Koordinator des jeweiligen VN-Landeteams – Projekte mit rascher Wirkung zu finanzieren;

b) Die Sachverständigengruppe empfiehlt eine grundlegende Neuausrichtung des Einsatzes von Zivilpolizisten, anderen rechtsstaatlichen Kräften und Menschenrechtsexperten bei komplexen Friedensmissionen, mit erhöhtem Gewicht auf der Stärkung der rechtsstaatlichen Institutionen und der besseren Achtung der Menschenrechte in Postkonfliktsituationen;

c) Die Sachverständigengruppe empfiehlt den beschlussfassenden Organen der Vereinten Nationen, zu erwägen, in den veranlagten Haushalt komplexer Friedensmissionen Mittel für Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogramme in der Anfangsphase der jeweiligen Mission aufzunehmen, mit dem Ziel, die rasche Auflösung kämpfender Gruppen zu erleichtern und die Wahrscheinlichkeit eines Wiederaufflammens des Konflikts zu reduzieren;

d) Die Sachverständigengruppe empfiehlt dem Exekutivausschuss für Frieden und Sicherheit, einen Plan zur Stärkung der ständigen Fähigkeit der Vereinten Nationen, Friedenskonsolidierungsstrategien zu entwickeln und Programme zu ihrer Unterstützung durchzuführen, zu erörtern und dem Generalsekretär zu empfehlen.

3. **Doktrin und Strategie der Friedenssicherung:** Sobald Friedenssicherungskräfte der Vereinten Nationen disloziert werden, müssen sie ihren Auftrag professionell und erfolgreich erfüllen können und in der Lage sein, sich selbst, die anderen Anteile der Mission und ihr Mandat auf der Grundlage robuster Einsatzrichtlinien gegen diejenigen zu verteidigen, die Friedensabkommen nicht einhalten oder auf andere Weise versuchen, sie mit gewaltsamen Mitteln zu untergraben.

4. Klare, glaubwürdige und erfüllbare Mandate:

a) Die Sachverständigengruppe empfiehlt dem Sicherheitsrat, bevor er der Umsetzung einer Waffenruhe- oder Friedensübereinkunft durch einen Friedenssicherungseinsatz unter der Führung der Vereinten Nationen zustimmt, sich dessen zu vergewissern, dass die betreffende Übereinkunft gewisse Mindestbedingungen erfüllt, wie beispielsweise Übereinstimmung mit den internationalen Menschenrechtsnormen und Durchführbarkeit der vorgesehenen Aufgaben und Zeitpläne;

b) Der Sicherheitsrat soll Resolutionen zur Genehmigung von Missionen mit hoher Truppenstärke so lange in Entwurfsform belassen, bis der Generalsekretär von Seiten der Mitgliedstaaten feste Zusagen über die Bereitstellung der erforderlichen Truppen und anderer wichtiger Elemente zur Unterstützung der Mission, einschließlich von Elementen zur Friedenskonsolidierung, erhalten hat;

c) Die Resolutionen des Sicherheitsrats sollen den Erfordernissen der Friedenssicherungseinsätze, die in potenziell gefährlichen Situationen zum Einsatz gelangen, Rechnung tragen, insbesondere der Notwendigkeit klarer Befehlswege und eines einheitlichen Vorgehens;

d) Bei der Ausarbeitung oder Abänderung des Mandats einer Mission muss das Sekretariat dem Sicherheitsrat sagen, was er wissen muss, und nicht, was er hören will, und die Länder, die Militäreinheiten für einen Einsatz zugesagt haben, sollen zu den Informationssitzungen zugelassen werden, bei denen das Sekretariat den Rat über Angelegenheiten unterrichtet, die die Sicherheit ihres Personals betreffen, insbesondere wenn die Anwendung von Gewalt durch eine Mission erwogen wird.

5. **Information und strategische Analyse:** Der Generalsekretär soll ein Sekretariat für Information und strategische Analyse (SISA) schaffen, das den Informations- und Analysebedarf aller Mitglieder des Exekutivausschusses für Frieden und Sicherheit decken soll. Dieses Sekretariat soll gemeinsam von den Leitern der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze verwaltet werden und diesen unterstehen.

6. Zivile Übergangsverwaltung: Die Sachverständigengruppe empfiehlt dem Generalsekretär, ein Gremium internationaler Rechtsexperten einzusetzen, dem auch Personen angehören, die Erfahrungen mit VN-Einsätzen mit einem Übergangsverwaltungsmandat haben; dieses Gremium soll damit beauftragt werden, die Durchführbarkeit und Zweckmäßigkeit der Ausarbeitung eines vorläufigen Strafgesetzbuchs, gegebenenfalls mit den notwendigen regionalen Anpassungen, zu untersuchen, das von der betreffenden VN-Mission verwendet werden könnte, bis vor Ort die Rechtsstaatlichkeit und die örtliche Polizeigewalt wiederhergestellt sind.

7. Dislozierungsfristen: Die Vereinten Nationen sollen "rasche und wirksame Verlegefähigkeit" aus operativer Sicht als die Fähigkeit definieren, traditionelle Friedenssicherungseinsätze innerhalb von 30 Tagen und komplexe Friedenssicherungseinsätze innerhalb von 90 Tagen nach Verabschiedung einer entsprechenden Resolution des Sicherheitsrats zu dislozieren.

8. Missionsführung:

a) Der Generalsekretär soll das Auswahlverfahren für führungsverantwortliche Missionsmitglieder systematisieren und dabei zunächst unter Mitwirkung der Mitgliedstaaten eine umfassende Liste möglicher Beauftragter oder Sonderbeauftragter des Generalsekretärs, Kommandeure, Zivilpolizeikommissare und ihrer Stellvertreter sowie anderer Leiter operativer und administrativer Missionsanteile erstellen und dabei auf eine ausgewogene geografische Verteilung und eine faire Geschlechterverteilung achten;

b) Alle Führungsverantwortlichen einer Mission sollen so früh wie möglich ausgewählt und am Amtssitz der Vereinten Nationen versammelt werden, damit sie in wichtigen Aspekten des Missionsplanungsprozesses mitwirken, über die Situation im Einsatzgebiet informiert werden und ihre Kollegen in der Missionsleitung kennen lernen und mit ihnen zusammenarbeiten können;

c) Das Sekretariat soll der Missionsleitung routinemäßig strategische Anleitungen und Pläne zur frühzeitigen Erkennung und Überwindung von Problemen bei der Erfüllung des Mandats bereitstellen und solche Anleitungen und Pläne nach Möglichkeit gemeinsam mit der Missionsleitung ausarbeiten.

9. Militärpersonal:

a) Die Mitgliedstaaten sollen ermutigt werden, im Rahmen des Systems der VN-Verfügungsbereitschaftsabkommen gegebenenfalls Partnerschaften einzugehen, um mehrere zusammenhängende Verbände in Brigadestärke mit den notwendigen Unterstützungskräften zu bilden, die innerhalb von 30 Tagen nach Verabschiedung einer Sicherheitsratsresolution zur Schaffung eines traditionellen Friedenssi-

cherungseinsatzes und bei komplexen Einsätzen innerhalb von 90 Tagen vollständig disloziert werden können;

b) Der Generalsekretär soll ermächtigt werden, bei den an dem Verfügungsbereitschaftssystem teilnehmenden Mitgliedstaaten formell zu sondieren, ob sie bereit sind, Truppen für einen möglichen Einsatz abzustellen, sobald eine Waffenruhevereinbarung abzusehen ist, die eine Mitwirkung der Vereinten Nationen bei ihrer Umsetzung vorsieht;

c) Das Sekretariat soll regelmäßig in jeden möglichen truppenstellenden Staat ein Team entsenden, das sich vor einer Dislozierung davon überzeugt, ob der betreffende Staat in der Lage ist, die Vereinbarungen über die Ausbildungs- und Ausrüstungsanforderungen zu erfüllen; Staaten, die diese Anforderungen nicht erfüllen, dürfen keine Truppen dislozieren;

d) Die Sachverständigengruppe empfiehlt, im Rahmen des Systems der VN-Verfügungsbereitschaftsabkommen eine ständig erneuerbare Liste von etwa einhundert abrufbereiten Offizieren anzulegen, die binnen sieben Tagen zur Verfügung stehen, damit die Planer der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze von Teams unterstützt werden können, die über die Ausbildung für die Errichtung des Hauptquartiers einer neuen Friedenssicherungsmission verfügen.

10. Zivilpolizei:

a) Den Mitgliedstaaten wird nahe gelegt, im Rahmen des Systems der VN-Verfügungsbereitschaftsabkommen nationale Reserven von zivilen Polizeibeamten zu bilden, die binnen kurzer Frist für Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen zur Verfügung stehen könnten;

b) Den Mitgliedstaaten wird nahe gelegt, regionale Partnerschaften zur Ausbildung der ihren jeweiligen nationalen Reserven angehörenden Zivilpolizeikräfte zu bilden, um einen einheitlichen Bereitschaftsgrad nach den von den Vereinten Nationen festgelegten Richtlinien, standardisierten operativen Verfahren und Leistungsnormen zu gewährleisten;

c) Den Mitgliedstaaten wird nahe gelegt, eine zentrale Kontaktstelle innerhalb ihrer Regierungsstrukturen zu benennen, die für die Abstellung von Zivilpolizeikräften für VN-Friedensmissionen zuständig ist;

d) Die Sachverständigengruppe empfiehlt, im Rahmen des Systems der VN-Verfügungsbereitschaftsabkommen eine turnusmäßig aktualisierte Liste von etwa einhundert abrufbereiten Polizeibeamten und dazugehörigen Sachverständigen anzulegen, die binnen sieben Tagen mit ausgebildeten Teams zur Verfügung stehen können, um den Zivilpolizeianteil einer Friedenssicherungsmission aufzubauen, neues Personal auszubilden und diesem Missionsan-

teil bereits zu einem frühen Zeitpunkt zu größerer Kohäsion zu verhelfen;

e) Die Sachverständigengruppe empfiehlt, den Empfehlungen a), b) und c) entsprechend Maßnahmen für Sachverständige in den Bereichen Justiz, Strafrecht und Menschenrechte sowie andere einschlägige Experten zu ergreifen, die gemeinsam mit den Zivilpolizeiexperten "Rechtsstaatlichkeitsteams" bilden sollen.

11. Zentrale Fachkräfte:

a) Das Sekretariat soll eine zentrale internet/intranetgestützte Liste von vorab ausgewählten zivilen Kandidaten erstellen, die kurzfristig zu Friedensmissionen entsandt werden können. Die Feldmissionen sollten Zugang zu dieser Liste erhalten und befugt sein, darin enthaltene Kandidaten im Einklang mit den vom Sekretariat zu erlassenden Richtlinien über eine ausgewogene geografische Vertretung und faire Geschlechterverteilung zu rekrutieren;

b) Die Laufbahngruppe Felddienst soll reformiert werden, um den ständig auftretenden Bedürfnissen aller Friedensmissionen, insbesondere auf der Ebene der mittleren und höheren Führungskräfte im Verwaltungs- und Logistikbereich, besser gerecht zu werden;

c) Die Beschäftigungsbedingungen für extern rekrutiertes Zivilpersonal sollen überarbeitet werden, um es den Vereinten Nationen zu ermöglichen, die am besten qualifizierten Kandidaten zu gewinnen und denjenigen, die sich in ihrer Arbeit ausgezeichnet haben, bessere Karrierechancen zu bieten;

d) Die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze soll eine umfassende Strategie zur Personalausstattung von Friedensmissionen erarbeiten, in der unter anderem der Einsatz von VN-Freiwilligen, Verfügungsbereitschaftsabkommen zur Bereitstellung von Zivilpersonal innerhalb von 72 Stunden zur Erleichterung der Anlaufphase eines Einsatzes und die Aufgabenteilung unter den Mitgliedern des Exekutivausschusses für Frieden und Sicherheit bei der Anwendung dieser Strategie beschrieben werden.

12. Rasch einsetzbare Kapazitäten auf dem Gebiet der Öffentlichkeitsarbeit: In den Haushalten der Friedensmissionen sollen zusätzliche Mittel für Öffentlichkeitsarbeit, entsprechendes Personal und die erforderliche Informationstechnologie bereitgestellt werden, um der Öffentlichkeit den Sinn und Zweck der Mission besser vermitteln und gut funktionierende interne Kommunikationsverbindungen herstellen zu können.

13. Logistische Unterstützung und Ausgabenverwaltung:

a) Das Sekretariat soll eine Gesamtstrategie für die logistische Unterstützung erarbeiten, die die rasche und wirksame Verlegung einer Mission innerhalb der vorge-

schlagenen Fristen ermöglicht und den Planungsannahmen der Facheinheiten der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze Rechnung trägt;

b) Die Generalversammlung soll eine einmalige Ausgabe genehmigen und billigen, damit in Brindisi mindestens fünf Anfangsausstattungssätze verfügbar gehalten werden können, die auch rasch einsetzbares Fernmeldegerät enthalten. Die Anfangsausstattungssätze sollen später routinemäßig aus Mitteln wiederaufgefüllt werden, die den veranlagten Beiträgen zu den Missionen entnommen werden, die die Ausstattungssätze genutzt haben;

c) Der Generalsekretär soll ermächtigt werden, vor der Verabschiedung einer Resolution des Sicherheitsrats mit Zustimmung des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen bis zu 50 Millionen Dollar aus dem Reservefonds für Friedenssicherungsmaßnahmen zu entnehmen, sobald deutlich wird, dass voraussichtlich eine Mission eingerichtet wird;

d) Das Sekretariat soll sämtliche Beschaffungsleitlinien und -verfahren überprüfen (und der Generalversammlung gegebenenfalls Vorschläge zur Änderung der Finanzordnung und der Finanzvorschriften unterbreiten), um insbesondere die rasche und vollständige Verlegung einer Mission innerhalb der vorgeschlagenen Fristen zu erleichtern;

e) Das Sekretariat soll die Leitlinien und Verfahren für die Verwaltung der Finanzmittel bei Feldmissionen überprüfen, mit dem Ziel, diesen bei der Verwaltung ihrer Haushalte wesentlich größeren Spielraum zu geben;

f) Das Sekretariat soll die an Feldmissionen delegierte Beschaffungsbefugnis für alle lokal vorhandenen Güter und Dienstleistungen, die nicht unter Rahmenverträge oder langfristige Dauerverträge für gewerbliche Dienstleistungen fallen, (je nach Größe und Bedarf der Mission von 200.000 auf bis zu 1 Million Dollar) anheben.

14. Finanzierung der Unterstützung der Friedenssicherungseinsätze durch den Amtssitz:

a) Die Sachverständigengruppe empfiehlt eine maßgebliche Erhöhung der Mittel für die Unterstützung der Friedenssicherungseinsätze durch den Amtssitz und fordert den Generalsekretär nachdrücklich auf, der Generalversammlung einen Vorschlag vorzulegen, in dem der gesamte Bedarf der Organisation aufgeführt ist;

b) Die Unterstützung der Friedenssicherung durch den Amtssitz solle als Kerntätigkeit der Vereinten Nationen behandelt werden und der größte Teil ihres diesbezüglichen Mittelbedarfs daher aus dem ordentlichen Zweijahres-Programmhaushalt der Organisation finanziert werden;

c) Bis zur Erstellung des nächsten ordentlichen Haushalts empfiehlt die Sachverständigengruppe dem Generalsekretär, die Generalversammlung baldmöglichst um eine

dringliche Erhöhung des Sonderhaushalts zu ersuchen, damit insbesondere in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze umgehend zusätzliches Personal eingestellt werden kann.

15. Integrierte Planung und Unterstützung von Missionen: Integrierte Missionsarbeitsstäbe, deren Mitglieder nach Bedarf aus dem gesamten VN-System abgestellt werden, sollen das Standardinstrument für die Planung und Unterstützung der Friedensmissionen werden. Diese Arbeitsstäbe sollen die erste Anlaufstelle für die gesamte diesbezügliche Unterstützung sein, und ihre Leiter sollen nach Maßgabe von Vereinbarungen zwischen der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze, der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und anderen personalstellenden Hauptabteilungen, Programmen, Fonds und Organen temporäre Weisungsbefugnis für das abgeordnete Personal haben.

16. Sonstige Strukturanpassungen in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze:

a) Die derzeitige Abteilung Militärpersonal und Zivilpolizei soll umstrukturiert werden, indem die Gruppe Zivilpolizei aus dem militärischen Befehlsweg herausgenommen wird. Eine rangmäßige Höherstufung des Zivilpolizeiberaters soll erwogen werden;

b) Das Büro des Militärberaters innerhalb der DPKO soll neu strukturiert werden, damit es mehr der Struktur der militärischen Hauptquartiere der VN-Friedenssicherungseinsätze entspricht;

c) Innerhalb der DPKO soll eine neue Einheit eingerichtet und mit den notwendigen Strafrechtsexperten ausgestattet werden, deren beratende Tätigkeit für den wirksamen Einsatz der Zivilpolizei bei VN-Friedensmissionen von entscheidender Bedeutung ist;

d) Der Untergeneralsekretär für Management soll die Befugnis und Verantwortung für Haushalts- und Beschaffungsausgaben im Zusammenhang mit der Friedenssicherung für eine zweijährige Probezeit an den Untergeneralsekretär für Friedenssicherungseinsätze delegieren;

e) Die Gruppe für Erfahrungsauswertung soll wesentlich verstärkt und in einen neu gestalteten Bereich Einsätze der DPKO eingegliedert werden;

f) Eine Erhöhung der Anzahl der Beigeordneten Generalsekretäre in der DPKO von zwei auf drei soll erwogen werden, wobei einer von ihnen zum "Leitenden Beigeordneten Generalsekretär" bestimmt wird, der die Funktion eines Stellvertreters des Untergeneralsekretärs wahrnimmt.

17. Operative Unterstützung bei der Öffentlichkeitsarbeit: Für die operative Planung und Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit bei Friedensmissionen soll eine neue Ein-

heit geschaffen werden, entweder innerhalb der DPKO oder innerhalb eines neuen Informationsdienstes für Friedens- und Sicherheitsfragen in der Hauptabteilung Presse und Information, der direkt dem Untergeneralsekretär für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit unterstellt ist.

18. Unterstützung der Friedenskonsolidierung in der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten:

a) Die Sachverständigengruppe unterstützt die Bemühungen des Sekretariats, innerhalb der DPA eine Pilotgruppe für Friedenskonsolidierung in Zusammenarbeit mit anderen Teilen der Vereinten Nationen aufzubauen, und schlägt vor, dass die Mitgliedstaaten die Frage der Unterstützung dieser Gruppe aus dem ordentlichen Haushalt erneut prüfen, falls das Pilotprogramm erfolgreich arbeitet. Die Evaluierung des Programms soll im Rahmen der Leitlinien erfolgen, die die Sachverständigengruppe in Ziffer 46 dieses Berichts vorgegeben hat, und falls es sich als die beste verfügbare Option zur Stärkung der Friedenskonsolidierungsfähigkeiten der Vereinten Nationen erweist, soll diese entsprechend der Empfehlung in Ziffer 47 Buchstabe d dem Generalsekretär vorgelegt werden;

b) Die Sachverständigengruppe empfiehlt, dass anstelle der Zuhilfenahme freiwilliger Beiträge die Mittel aus dem ordentlichen Haushalt für die Programmkosten der Abteilung Wahlhilfe wesentlich erhöht werden, damit die rasch steigende Nachfrage nach ihren Diensten befriedigt werden kann;

c) Zur Entlastung der Abteilung Verwaltung und Logistik der Feldeinsätze und der Verwaltungsstelle der DPA sowie mit dem Ziel der Verbesserung der Unterstützungsdienste für die kleineren politischen und Friedenskonsolidierungs-Feldbüros empfiehlt die Sachverständigengruppe, dass die Beschaffung, Logistik, Rekrutierung und weitere Unterstützungsdienste für alle derartigen kleineren, nichtmilitärischen Feldmissionen vom Büro der Vereinten Nationen für Projektdienste (UNOPS) übernommen werden.

19. Unterstützung von Friedensmissionen im Amt des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte: Die Sachverständigengruppe empfiehlt, dass die Fähigkeit des Amtes des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte zur Planung und Vorbereitung von Feldmissionen erheblich verstärkt wird und dass die Mittel dafür teilweise aus dem ordentlichen Haushalt und teilweise aus den Haushalten der Friedensmissionen bereitgestellt werden.

20. Friedensmissionen im Informationszeitalter:

a) Die für Frieden und Sicherheit zuständigen Hauptabteilungen am Amtssitz müssen über ein Verantwortungszentrum verfügen, das für die Konzeption und die Überwachung der Umsetzung einer gemeinsamen infor-

mationstechnischen Strategie und Ausbildung für Friedensmissionen zuständig ist; dieses Zentrum soll innerhalb des Sekretariats für Information und strategische Analyse angesiedelt werden. Außerdem sollen in den jeweiligen Büros des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs bei komplexen Friedensmissionen entsprechende Fachkräfte ernannt werden, die dem Verantwortungszentrum als Ansprechpartner dienen und die Umsetzung dieser Strategie überwachen.

b) Das Sekretariat für Information und strategische Analyse (SISA) soll in Zusammenarbeit mit der Abteilung Informationstechnische Dienste im derzeitigen VN-Intranet ein verbessertes Informationsangebot über Friedensmissionen schaffen und durch ein Extranet für Friedensmissionen die Verbindung zu den Missionen herstellen;

c) Die Friedensmissionen könnten großen Nutzen aus einer stärkeren Nutzung geografischer Informationssysteme (GIS) ziehen, mit deren Hilfe operative Informationen rasch auf elektronische Karten des Einsatzgebiets übertragen werden können; diese Technologie ist in so unterschiedlichen Bereichen wie Demobilisierung, zivile Polizeiarbeit, Wählerregistrierung, Beobachtung der Menschenrechtslage und Wiederaufbaumaßnahmen einsetzbar;

d) Die besonderen IT-Erfordernisse von Missionsanteilen mit speziellem informationstechnischem Bedarf, wie zum Beispiel Zivilpolizei- und Menschenrechtskomponenten, sollen bei der Missionsplanung und -umsetzung besser abgeschätzt und konsequenter berücksichtigt werden.

e) Die Sachverständigengruppe befürwortet die Entwicklung eines gemeinsamen Managements der Web-Seite durch den Amtssitz und die Feldmissionen, wobei der Amtssitz die Aufsicht behalten würde, die Missionen jedoch über Mitarbeiter verfügen würden, die im Rahmen vorgegebener Präsentationsstandards und -leitlinien selbst Inhalte produzieren und ins Netz stellen könnten.
